

# Postnationale Politik? Über den politischen Umgang mit den Denationalisierungsherausforderungen Internet, Klima und Migration

Zürn, Michael; Walter, Gregor; Dreher, Sabine; Beisheim, Marianne

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

## Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zürn, M., Walter, G., Dreher, S., & Beisheim, M. (2000). *Postnationale Politik? Über den politischen Umgang mit den Denationalisierungsherausforderungen Internet, Klima und Migration*. (InIIS-Arbeitspapiere, 18). Bremen: Universität Bremen, FB 08 Sozialwissenschaften, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67194-4>

## Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

## Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**MICHAEL ZÜRN, GREGOR WALTER, SABINE DREHER  
UND MARIANNE BEISHEIM**

**POSTNATIONALE POLITIK?**

**ÜBER DEN POLITISCHEN UMGANG MIT DEN  
DENATIONALISIERUNGSHerausforderungen  
INTERNET, KLIMA UND MIGRATION**

**InIIS-Arbeitspapier Nr. 18/2000**

Institut für Interkulturelle und Internationale Studien  
(InIIS)  
Universität Bremen  
Postfach 33 04 40  
28334 Bremen

## Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Denationalisierungsherausforderungen und Gruppenreaktionen	5
3.	Internet, Klima und Migration als Denationalisierungsherausforderungen	8
3.1	Illegale Inhalte und Kryptographie im Internet (Deutschland/ Kanada)	8
	3.1.1 Problemaufriß und Policy-Zyklen	8
	3.1.2 Die Reaktionen der betrachteten Gruppen	11
3.2	CO <sub>2</sub> -Emissionen und Ressourcentransfers in der Klimapolitik 1 (Deutschland/ Großbritannien)	16
	3.2.1 Problemaufriß und Policy-Zyklen	16
	3.2.2 Die Reaktionen der betrachteten Gruppen	19
3.3	Migration nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes (USA/ Deutschland)	23
	3.3.1 Problemaufriß und Policy-Zyklen im Fall Arbeitsmigration	24
	3.3.2 Die Reaktionen der betrachteten Gruppen im Fall Arbeitsmigration	26
	3.3.3 Problemaufriß und Policy-Zyklen im Asylfall	29
	3.3.4 Die Reaktionen der betrachteten Gruppen im Asylfall	31
4.	Statt Schlußfolgerungen: Drei Befunde und sechs Implikationen	33
5.	Anhang	40
	Literatur	42

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

An Mutmaßungen über die politischen Konsequenzen der Globalisierung mangelt es nicht. Zentral ist dabei fraglos die These, daß die Regierungsfähigkeit des Staates insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Frage gestellt und damit der demokratische Wohlfahrtsstaat unterhöhlt wird.<sup>2</sup> Skeptischere Globalisierungsanalysen halten dem entgegen, daß es Interdependenz schon immer gab<sup>3</sup> und ein systematischer Vergleich der Wirtschafts- und Sozialpolitiken der OECD-Länder keine Konvergenztendenzen erkennen läßt (vgl. Garrett 1995: 657-687; Garrett 1998; Armingeon 1996) bzw. sich der Wohlfahrtsstaat als erstaunlich resistent (vgl. Pierson 1994 und Esping-Andersen 1996) oder sogar re-aktiv (vgl. Garrett 1998; Rieger/Leibfried 1997: 771-796) zeigt. Die Mehrzahl all dieser Analysen über die politischen Implikationen von Globalisierungsprozessen geht von einer *unmittelbaren* Wirkung auf die nationalstaatlichen Politiken (*policies*) aus. Dabei bleibt allerdings die empirische Illustration des Zusammenhangs zwischen den Globalisierungsprozessen und ihren Konsequenzen in der Regel makrokorrelativ. Die Veränderungen staatlicher „policies“ beispielsweise im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik werden anhand der Hypothese, wonach der verschärfte Standortwettbewerb zu einer Schwächung sozialer Standards führt, in einen kausalen Zusammenhang mit Globalisierung gebracht und anhand vorhandener (oder eben auch nicht vorhandener) Korrelationen belegt (oder in Frage gestellt). Die Kausalfade zwischen Globalisierung und Sozialpolitik werden jedoch kaum abgeschritten, und mögliche Veränderungen auf der Ebene der Politikprozesse (*politics*), die diese „policies“ erst hervorbringen, bleiben unberücksichtigt. Angesichts teilweise inkonklusiver Ergebnisse kann es nicht überraschen, daß die Annahme einer unmittelbaren und gleichgerichteten Auswirkung der Globalisierung auf die nationalstaatliche Fähigkeit, bestimmte Politiken zu formulieren, längst in Frage gestellt wird.<sup>4</sup> Der Hypothese, wonach Veränderungen im internationalen Umfeld zu einer uniformen Veränderung von nationalen Politiken in OECD-Ländern führt, liegt zweifelsohne eine strukturalistische Verkürzung zugrunde.

Die Herausforderungen, die sich für das nationalstaatliche Regieren aus der gesellschaftlichen Denationalisierung ergeben, übersetzen sich nicht unmittelbar in eine nachlassende Fähigkeit, erwünschte politische Zielsetzungen zu erreichen. Die Herausforderungen sind heftig, doch das Ergebnis wird von politischen Entscheidungen und Auseinandersetzungen vermittelt. Letztlich wird also die Gestalt des Regierens in der postnationalen Konstellation (zum Begriff vgl. Habermas 1998) nicht durch die Globalisierung bestimmt, sondern durch

---

1 In diesem Arbeitspapier werden Befunde aus einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft dankenswerterweise finanzierten Projekt „Gesellschaftliche Bestimmungsfaktoren von politischer Integration und politischer Fragmentierung in der OECD-Welt“ diskutiert. Wir danken zudem den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Gemeinsamen Tagung der Sektionen "Staatslehre und politische Verwaltung" und "Internationale Politik" der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), die uns wertvolle Anregungen gegeben haben. Dies gilt in besonderer Weise für Edgar Grande.

2 Vgl. Altvater/Mahnkopf (1996); Hirsch (1995); Cerny (1995: 595-625); und die Beiträge in Amin (1994). Für eine sehr differenzierte Analyse vgl. Neyer/Seeleib-Kaiser (1995).

3 Zu den empirischen Zweifeln an der Existenz des Globalisierungsschubes vgl. v.a. Thomson/Krasner (1989). Sehr fundiert auch Zevin (1992) und Hirst/Thompson (1996).

4 Sehr pointiert: Krugman (1999). Empirisch sehr differenziert: Bowles/Wagman (1997). Vgl. zuletzt die Beiträge in Busch/Plümper (1999).

die Reaktionen politischer Akteure auf die gesellschaftliche Denationalisierung.<sup>5</sup> Dabei können politische Akteure zum einen passiv die nachlassende Effektivität staatlicher Politik ertragen, teilweise weil sie nicht in der Lage sind, jenseits des institutionellen *status quo* politisch zu denken und zu handeln,<sup>6</sup> teilweise weil sie die internationalen Verhältnisse nutzen, um ohnehin gewünschte innenpolitische Deregulierungen und Veränderungen durchzusetzen.<sup>7</sup> Zum anderen kann auf die Herausforderungen aktiv in Form des Versuchs der institutionellen und konstitutionellen Umgestaltung der Politik reagiert werden. So verstärken regionalistische Gruppen ihre Dezentralisierungs- oder gar Sezessionsbemühungen, um auf die neuen Herausforderungen möglichst flexibel und ohne Rücksicht auf die Zentralregierung reagieren zu können. Der Aufstieg der Lega Nord und das Wiedererstarken der Scottish National Party sowie der Parti Québécois können dementsprechend als eine politische Reaktion auf die ökonomische und kulturelle Denationalisierung gedeutet werden (vgl. Zürn/Lange 1999: 15-99). Regierungen können aber auch durch politische Integrationsbemühungen und durch die Errichtung intergovernmentaler und supranationaler Institutionen auf die neuen Herausforderungen reagieren, um die sozialen und politischen Räume wieder einigermaßen zur Deckung zu bringen. So gibt es erste Anzeichen dafür, daß Elemente des europäischen Integrationsweges – wie die Einrichtung einer supranationalen Gerichtsbarkeit – heute in der World Trade Organization wiederholt werden (vgl. Godt 1998; Petersmann 1997), und das Regieren jenseits des Nationalstaates in den letzten zwei Dekaden relativ zum nationalstaatlichen Regieren bestimmt an Bedeutung gewonnen hat (vgl. Zürn 1998: Kap. 6 und 7).

Angesichts dieser Vielfalt unterschiedlicher politischer Reaktionsmöglichkeiten auf die Globalisierung erscheint es uns angeraten, im Unterschied bzw. ergänzend zu der vorherrschenden Herangehensweise die *Reflexivität* der politischen Akteure und Prozesse bei der Analyse zu berücksichtigen.<sup>8</sup> Globalisierung bricht in der westlichen Welt nicht von außen auf völlig unvorbereitete Akteure ein, die sich wie das Kaninchen vor der Schlange verhalten. Politische Akteure *verhalten* sich zu *spezifischen Problemen*, die sich infolge der Globalisierung ergeben. Derartige Problembearbeitungen sind über Wahrnehmungsmuster und akteursspezifische Interessenlagen vermittelt, d.h. globale Struktur wirkt nur vermittelt über transnationale und nationale Akteure. Im vorliegenden Beitrag geht uns um die Analyse der Reaktionsweise auf Herausforderungen der gesellschaftlichen Denationalisierung von solchen politischen Gruppen, die *generativ* mit dem demokratischen Nationalstaat verbunden sind, also um politische Organisationen oder Interessengruppen, die entstanden sind, um auf die nationalstaatliche Politik Einfluß zu nehmen. Unsere Leitfrage lautet also: *Welche politischen Reaktionen auf die gesellschaftliche Denationalisierung sowie die nachlassenden Steuerungskapazitäten des Nationalstaates lassen sich auf Seiten von nationalen Interessengruppen in großen OECD-Staaten beobachten?*

5 Im folgenden werden die Begriffe „gesellschaftliche Denationalisierung“ und „Globalisierung“ synonym verwendet, wiewohl u.E. der Begriff der gesellschaftlichen Denationalisierung präziser ist. Gesellschaftliche Denationalisierung wurde von uns definiert als Prozeß der Ausweitung der Verdichtungsräume gesellschaftlicher Interaktionen über den Nationalstaat hinaus, vgl. Beisheim et al. (1999). Eine Alternative ist der Begriff der „Entgrenzung“ wie von Brock/Albert (1995) verwendet. Vgl. auch Kohler-Koch (1998).

6 Es spricht manches dafür, daß die Ratlosigkeit und Handlungsunfähigkeit, durch die viele nationale Verbände angesichts denationaler Problemlagen gekennzeichnet zu sein scheinen, eine kognitive Ursache haben. Vgl. Zürn (1998: Kap. 10).

7 Für diese Interpretation vgl. Moravcsik (1994) und Wolf (1997).

8 Siehe in diesem Zusammenhang Beck (1998).

Erst eine empirisch fundierte Beantwortung dieser Frage erlaubt Rückschlüsse darauf, ob und wie globale Veränderungen *politics* (statt *policies*) beeinflussen. Das Studium der Reaktionsweisen nationaler politischer Akteure erscheint uns in Abwesenheit eindeutiger makrokorrelativer Ergebnisse über die Konvergenz nationaler Politiken entscheidend, um fundierte Schlußfolgerungen über die zukünftigen politischen Konsequenzen der gesellschaftlichen Denationalisierung ziehen zu können. Es geht in diesem Beitrag somit auch um das Problem, ob angesichts der Denationalisierungsherausforderungen der Nationalstaat relativiert wird, weil ursprünglich nationale Interessengruppen ihn nicht mehr als den Fokus des politischen Handelns auffassen und sich verstärkt unmittelbar in politische Prozesse jenseits des Nationalstaates einbringen. Die Zukunft der Staatlichkeit in der postnationalen Konstellation wird nämlich nicht nur durch neue Akteure auf der internationalen und transnationalen Ebene bestimmt, die Reaktionsweisen der generativ nationalstaatlichen Nichtregierungsorganisationen und Interessengruppen ist nicht minder bedeutsam. Gerade aus einer postnationalen Perspektive erscheint es wichtig auch den *hard case* ins Visier zu nehmen und das Verhalten angesichts von Denationalisierungsherausforderungen von vormals rein national orientierten Akteuren in vergleichsweise einfluss- ressourcenreichen Staaten zu untersuchen. Darüber hinaus soll diese Untersuchung zeigen, ob und inwieweit sich *the politics of denationalization* gegenüber traditionellen nationalstaatlichen Willenbildungs- und Entscheidungsprozessen verändert hat, und ob sich in diesem Kontext auch die Vorstellungen über die angemessenen Steuerungsinstrumente verschieben.<sup>9</sup>

Im Ergebnis weisen unsere Befunde darauf hin, daß sich gerade bei hochgradig denationalisierten Herausforderungen die Form und die Substanz politischer Organisation und Entscheidungsfindung deutlich verschieben. In der postnationalen Konstellation bleibt der Nationalstaat zwar eine entscheidende Größe, seine Rolle im politischen Gesamtarrangement und mithin seine politische Funktion scheint sich jedoch deutlich zu wandeln. Um diesen Befund empirisch zu untermauern und zu präzisieren, stellen wir im nächsten Abschnitt die konzeptionelle Grundlage unsere Studie vor (Abschnitt 2). Im Abschnitt 3 werden die empirischen Befunde geordnet nach drei Politikbereichen beschrieben, ehe wir im Schlußabschnitt erste Befunde in abstrahierender Form mit Blick auf theoretische und praxeologische Implikationen zusammenfassen.

## 2. Denationalisierungsherausforderungen und Gruppenreaktionen

Wer die politischen Konsequenzen der gesellschaftlichen Denationalisierung verstehen möchte, muß fragen, wie die Probleme der gesellschaftlichen Denationalisierung auf die Art und Weise sowie die Substanz des politischen Entscheidungsprozesses einwirken. In diesem Sinne nehmen wir Probleme des nationalstaatlichen Regierens, die sich infolge der gesellschaftlichen Denationalisierung ergeben (1) zum Anlaß, nationale Interessengruppen (2) auf ihre Reaktionsweisen (3) hin zu analysieren.

---

9 Für eine Studie mit ähnlichen Prämissen und Herangehensweise, aber einer anderen Problemstellung vgl. Jachtenfuchs et al. (1998).

ad 1) Der demokratische Wohlfahrtsstaat moderner Prägung zeichnete sich nicht zuletzt dadurch aus, daß er in der Lage war, einige zentrale Ziele des Regierens wie physische Sicherheit, Rechtssicherheit, Demokratie und soziale Wohlfahrt einigermaßen zu verwirklichen. Die Fähigkeit des Nationalstaates, derartige Ziele zu erreichen, hängt allerdings davon ab, daß annäherungsweise eine Kongruenz von sozialen und politischen Räumen besteht. In dem Maße, wie sich diese Kongruenz aufgrund der relativen Zunahme grenzüberschreitender Transaktionen auflöst und soziale Räume mithin größer als der durch den Nationalstaat definierte Raum werden, entwickeln sich verschiedene Kongruenzprobleme für nationalstaatliches Regieren (vgl. hierzu Zürn 1998: 13-20). Dabei kann zwischen drei Problemtypen unterschieden werden:

- Nationalstaatliche Regelungen können sinnlos werden, weil sie durch externe Prozesse gesellschaftlicher Denationalisierung in ihrer Wirksamkeit jederzeit unterlaufen werden können und daher ihr Ziel nicht mehr zu erreichen vermögen (*Reichweiten- bzw. Externalitäten-Problem*).
- Nationalstaatliche Regelungen sind aufgrund von Denationalisierungsprozessen unter Marktgesichtspunkten nicht mehr effizient, wenn sie eine Barriere für den freien grenzüberschreitenden Austausch bzw. die freie grenzüberschreitende Produktion darstellen bzw. wenn eine Koordination jenseits des Nationalstaates notwendig wird, um neue Märkte zu schaffen (*Effizienz-Problem*).
- Schließlich können die betroffenen Regelungen durch gesellschaftliche Denationalisierung zum Standortnachteil werden. Die Denationalisierung, also die zunehmend geringere Ortsbindung von Produzenten, führt dann dazu, daß die betreffende Regel im Staat A als Nachteil gegenüber einem als Standort für den entsprechenden Akteur konkurrierenden Staat B empfunden wird (*Standort-Problem*).

Ein „denationalisierungsbedingtes Problem des nationalstaatlichen Regierens“ läßt sich allgemein definieren als *eine auf Prozesse der gesellschaftlichen Denationalisierung zurückgehende Unterminierung der Fähigkeit des demokratischen National- und Wohlfahrtsstaates, gesellschaftlich gewünschte Ziele mittels nationaler Politiken zu erreichen*. Eine Herausforderung liegt operational daher immer dann vor, wenn relevante politische Akteure einen Effektivitätsverlust nationalstaatlicher Regelungen in einem Problemfeld ausmachen *und* dessen Ursache in Prozessen gesellschaftlicher Denationalisierung sehen. Probleme des nationalstaatlichen Regierens, die sich infolge der gesellschaftlichen Denationalisierung ergeben, treten also dann auf, wenn in einem gegebenen Sachbereich der grenzüberschreitende Austausch oder die grenzüberschreitende Produktion von *goods* und *bads* in den letzten Jahrzehnten relativ zu den innergesellschaftlichen Transaktionen deutlich angewachsen ist und sich hieraus Probleme für die Effektivität nationalstaatlichen Regierens ergeben. Aus den Problembereichen, in denen die gesellschaftliche Denationalisierung besonders schnell vorschreitet und mithin signifikante Herausforderungen für das nationalstaatliche Regieren darstellen,<sup>10</sup> haben wir Migration, Klimawandel und das Internet für die Analyse ausgewählt. In jedem dieser Problembereiche haben wir zwei spezifische Probleme für das nationalstaatliche Regieren im Detail untersucht, die in der Summe hinsichtlich des Typs variieren.

---

10 Vgl. als Gesamtüberblick Held et al. (1999) und Beisheim et al. (1999).

ad 2) Relevante Interessengruppen, die mit dem Nationalstaat generativ verbunden sind, können aufgrund eines Rasters identifiziert werden, welches das Konzept der gesellschaftlichen Konfliktlinien nutzbar macht.<sup>11</sup> Solche Konfliktlinien bezeichnen in der Parteien- und Wahlforschung eine Konstellation, in der gesellschaftliche Gegensätze dauerhaft ins Politische übersetzt sind und durch widerstreitende Interessengruppen und/oder politische Parteien ihren organisatorischen Ausdruck finden. Dabei konzentrieren wir uns auf zwei zentrale Konfliktlinien: die zwischen Arbeit und Kapital einerseits und zwischen bürgerrechtsorientierten und autoritär orientierten Gruppen andererseits. Zudem wurde zwischen „allgemeinen“ und „problemfeldspezifischen“ Organisationen unterschieden, so daß große Dachverbände ebenso betrachtet wurden wie kleinere, aber im konkreten Fall direkt betroffene Interessengruppen. Im Optimalfall wurden somit in jeder Fallstudie acht Gruppen in je zwei Ländern betrachtet, wobei Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften sowie bürgerrechtsorientierte und autoritäre Gruppen der „Neuen Politik“ (Neue Soziale Bewegungen) berücksichtigt wurden.

	Allgemein	Problemfeldspezifisch
<b>Alte Politik – Links</b>	Gewerkschaftsdachverband	Einzelgewerkschaft
<b>Alte Politik – Rechts</b>	Arbeitgeberdachverband	Einzelverband
<b>Neue Politik – Bürgerrechtsorientiert</b>	Bürgerrechtsorientierte Partei/Gruppe	Organisierte Neue Soziale Bewegung (NSB)
<b>Neue Politik – Autoritär</b>	Rechtspopulistische Partei	NSB der Neuen Rechten

In den drei untersuchten Problembereichen (Migration, Klima und Internet) sind demnach die Reaktionsweisen von je acht gesellschaftlichen Gruppen in je zwei Ländern hinsichtlich von sechs Problemen des nationalstaatlichen Regierens untersucht worden. Die Gesamtheit der zu analysierenden und zu vergleichenden Reaktionsweisen macht somit idealiter 96 und realiter 78 Fälle aus.

(3) Die Reaktionsweise einer gesellschaftlichen Gruppe auf die Probleme des nationalstaatlichen Regierens umfaßt ihre Regelungsforderungen hinsichtlich der Ebene, der Tiefe des Eingriffs und der zu wählenden Steuerungsinstrumente als auch die Aktivitäten, die unternommen werden, um die Ausgestaltung einer politischen Regelung zur Bewältigung des Denationalisierungsproblems zu beeinflussen. Die Reaktionsweisen lassen sich anhand der folgenden Dimensionen und Fragen beschreiben:<sup>12</sup>

(a) *Raum*

- Denationalisierungsgrad – Welche Rolle sollen internationale oder gar supranationale Institutionen bei der politischen Bearbeitung des Problems wahrnehmen?
- Territoriale Reichweite – Welche Regelungsreichweite (von national bis global) wird gefordert?

<sup>11</sup> Siehe hierzu grundlegend Lipset/Rokkan (1967).

<sup>12</sup> Aus Platzgründen verzichten wir hier auf eine detaillierte Darstellung dieser Elemente der Reaktionsweise und deren Operationalisierung.



*(b) Intervention*

- Regelungsintensität – Wie tief ist der vorgesehene Eingriff in unregelte Austauschbeziehungen?<sup>13</sup>
- Steuerungsprinzip und Regelungssubjekt – Welches Steuerungsprinzip (ordnungsrechtlich oder marktkonform, informierend) wird gefordert und wer soll der Träger der Regelung sein (hierarchisch oder nicht-hierarchisch)?

*(c) Aktion*

- Reaktionsmodus – War die Gruppe im Policy-Prozeß frühzeitig aktiv, abwartend reaktiv oder passiv?
- Handlungsintensität – Wie intensiv war die Gruppe während des Policy-Prozesses tätig?
- Handlungsebene – Lag der Schwerpunkt der Gruppenaktivitäten auf nationalen oder internationalen Foren?

Mit Hilfe dieses konzeptionellen Instrumentariums soll geklärt werden, ob die politischen Reaktionen nationaler Interessengruppen auf die gesellschaftliche Denationalisierung Hinweise darauf geben, daß der Staat als Fokus des politischen Denkens und Handelns an Bedeutung verliert (polity), ob die Konfliktlinien, die sich im Laufe der Moderne in den nationalen politischen System institutionalisiert haben, transformiert werden (politics), und ob sich eine systematische Veränderung von Politikgehalten abzeichnet (policy).

### **3. Internet, Klima und Migration als Denationalisierungsherausforderungen**

#### **3.1 Illegale Inhalte und Kryptographie im Internet (Deutschland/Kanada)**

##### *3.1.1 Problemaufriß und Policy-Zyklen*

Als amerikanische Forscher Ende der sechziger Jahre damit begannen, ein militärisches Kommunikationsnetz zu entwickeln, das auch nach einem sowjetischen Atomschlag noch einsatzfähig sein sollte, hätten sie sich sicher niemals träumen lassen, daß mit Hilfe dieser Technik einmal Millionen Menschen weltweit kommunizieren würden, und daß das Netz selbst als potentes Sicherheitsproblem gesehen werden könnte. Genau das aber ist heute der Fall. Die damals entwickelte Kommunikationstechnik hat als „Internet“ in den neunziger Jahren eine weltweite Verbreitung erfahren, in deren Verlauf die Zahl der daran angeschlossenen sog. „Hosts“ exponentiell auf momentan ca. 45 Millionen angewachsen ist, was nach Schätzungen etwa 450 Millionen Nutzern entspricht.<sup>14</sup> Das Netz ist so angelegt, daß eine Überwachung an den einzelnen Netzknoten extrem schwierig zu implementieren und es somit praktisch unmöglich ist, Kommunikationsvorgänge über das Internet zu kontrollieren oder zu unterbinden. Ein dem amerikanischen Netzaktivisten John Gilmore zugeschriebenes Zitat

---

13 Zusätzlich wurde in den Migrationsfällen nach der sozialen Inklusivität der angestrebten Regelung gefragt.

14 Im Durchschnitt wird vielfach von einer Zahl von 10 Nutzern pro Host ausgegangen. Für die Schätzung der Zahl der Hosts vgl. Zakon (1999).

bringt diesen Sachverhalt auf die treffende Formulierung: „The Internet treats censorship as damage, and routes around it.“<sup>15</sup>

Vor diesem Hintergrund birgt die Herausforderung Internet insbesondere zwei Probleme für nationalstaatliches Regieren. Zum einen kommt es zu einer direkten Unterhöhlung der einschränkenden Regelungen für Kommunikationsinhalte, wie sie in fast allen Ländern der OECD z.B. für pornographische und insbes. kinderpornographische Schriften und in Deutschland auch für (rechts-) radikale Propaganda bzw. in Kanada für „Hate Propaganda“ existieren.<sup>16</sup> Zum anderen unterminiert die allgemeine Verbreitung sog. „starker“, extrem sicherer, asymmetrischer Verschlüsselungsverfahren die zum Zwecke der Strafverfolgung existierenden staatlichen Eingriffsrechte in Post- und Fernmeldegeheimnis.<sup>17</sup> Beide Probleme entsprechen recht eindeutig dem Typus des Reichweiten- oder Externalitäten-Problems, da die grenzüberschreitenden Kommunikationsvorgänge über das Netz nationale Regelungen unterlaufen. Sowohl in Deutschland als auch in Kanada wurden beide Probleme schon vor einigen Jahren erkannt. Gleichwohl entwickelten sich sowohl hinsichtlich der Intensität als auch hinsichtlich der Richtung recht unterschiedliche politische Prozesse.

In *Deutschland* stieg die öffentliche Aufmerksamkeit zum Problem der *illegalen Inhalte* ab Mitte der neunziger Jahre deutlich an, wozu eine Reihe spektakulärer Fälle der Verbreitung von Kinderpornographie beitrug. Zunehmend wurde das Internet als "Schmuggelpfad für Schmutzkram" (SZ 10.02.1996) charakterisiert. Aufsehen erregten dann auch die staatlichen Eingriffsversuche wie z.B. das bayerische Vorgehen gegen den Online-Dienst „Compu-serve“ ab Ende 1995. Sehr deutlich brachte der damalige Justizminister Schmidt-Jortzig 1996 in einem Interview mit dem „Spiegel“ das Dilemma staatlicher Regelungsversuche auf den Punkt und machte damit deutlich, daß die Herausforderung erkannt ist.<sup>18</sup> Zu diesem Zeitpunkt wurde das Problem sowohl in allgemeinen Foren zur „Zukunft der Informationsgesellschaft“ als auch in spezialisierteren Gremien zunehmend thematisiert.<sup>19</sup> Von zentraler Bedeutung war jedoch v.a. die öffentliche Debatte im Kontext der Entstehung des im Juli

---

15 <http://www.cygnus.com/~gnu/>.

16 Vgl. für Deutschland §§ 86, 86a, 184 III Strafgesetzbuch (StGB), das Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit (JÖSchG) bzw. das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte (GjSM). Vgl. für Kanada Sec. 163 (insbes. 183.1), 318-320, Criminal Code of Canada oder Sec. 12 und 13 des Canadian Human Rights Act.

17 So in Deutschland u.a. z.B. nach §§ 99, 100a der Strafprozeßordnung oder nach dem Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses („G 10-Gesetz“) oder in Kanada u.a. z.B. nach Subsec. 184 (2) bis 196 des Criminal Code of Canada.

18 „Ich persönlich fühle mich nicht eingeengt, wenn im Internet irgendwelche Leute ihre Pornographie zum besten geben. Es gibt aber legitime Interessen der Ordnungsmacht Staat. Er sieht den Jugendschutz in Gefahr, den Ehrschutz und muß dafür sorgen, daß die Gesetze eingehalten werden. Nur ist es sinnlos, wenn die Bemühungen auf ein Land beschränkt bleiben. Das Internet kennt keine Grenzen. Was in einem Staat verboten ist, wird halt anderswo eingespeist. (...) (...) Ich denke eher, daß wir uns wohl oder übel von dem Gedanken verabschieden müssen, auf dem Internet deutsche Gesetze durchzusetzen.“, in: Der Spiegel 1996, 50: 11, 104.

19 So finden sich entsprechende allgemeine Hinweise z.B. im Abschlußbericht „Info 2000“ des interministeriellen „Rates für Forschung, Technologie und Innovation“ von 1996 oder in den Protokollen und Berichten der Enquête-Kommission "Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft" des Bundestages, die zwischen Dezember 1995 und Juni 1998 tätig war. Darüber hinaus gab es jedoch auch spezifischere politische Diskussionen, was sich z.B. in Anhörungsprotokollen der Bundestagsausschüsse für Post- und Telekommunikation, Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie und Technologiefolgenabschätzung und Familie, Senioren, Frauen und Jugend niederschlägt.

1997 verabschiedeten Informations- und Kommunikationsdienstegesetz (IuKDG). Dieser bis zur Implementierung abgeschlossene Policy-Zyklus wurde für viele der von uns betrachteten Gruppen zum Kristallisationspunkt ihrer jeweiligen Positionen, da mit diesem Gesetz auch Regelungen über die Verantwortlichkeit der Internet-Provider für die jeweiligen Inhalte getroffen wurden.

Im *kanadischen* Parlament wurde das Problem der illegalen Inhalte bereits 1994 thematisiert.<sup>20</sup> Insbesondere die rassistische „Hate Propaganda“ war es hier, die Proteste u.a. jüdischer Gruppierungen auslöste und somit eine öffentliche Debatte um die Notwendigkeit der Kontrolle und die Grenzen der „Zensur“ des Internet entfachte. Ähnlich wie in Deutschland fand das Problem Eingang in allgemeine Initiativen zur Informationsgesellschaft, wie z.B. der Abschlußbericht des kanadischen Information Highway Advisory Council von 1995 illustriert. Trotz intensiver Diskussionen in den Medien kam es jedoch nicht zu einem Gesetzgebungsprozeß, der dem deutschen vergleichbar wäre. Es existiert nur eine einzige Gesetzesinitiative von einer Oppositionspartei, die nur wenig Aufmerksamkeit und Unterstützung erfuhr und sehr bald im Sande verlief.<sup>21</sup>

Das Problem der *Kryptographie* rückte in *Deutschland* ebenfalls etwa ab Mitte der neunziger Jahre ins öffentliche Bewußtsein – v.a. auf staatlicher Seite. 1996 hieß es z.B. im o.g. Regierungsbericht „Info 2000“, daß bei aller Notwendigkeit von Datensicherheit in der Informationsgesellschaft zu gelten habe, daß, „(...) staatliche Stellen z.B. im Zusammenhang mit polizeilicher Tätigkeit oder der Durchführung von Strafverfahren die Möglichkeit haben [müssen], in den Besitz unverschlüsselter Daten zu kommen.“<sup>22</sup> Dem entgegnete der Justizminister Schmidt-Jortzig im selben Jahr: „Wollen Sie die Verschlüsselung verbieten? (...) Selbst wenn ich es wollte, könnte ich das Verbot kaum durchsetzen. Verschlüsselungsprogramme können Sie sich frei aus dem Internet auf Ihren Computer herunterladen“<sup>23</sup>

Die ebenfalls 1996 vom Bundeswirtschaftsministerium eingesetzte interministerielle „Task Force Kryptopolitik“ erregte in der Folge weit weniger Aufsehen als Äußerungen und Aktivitäten aus dem Innenministerium, namentlich vom damaligen Innenminister Kanther. Dessen Andeutungen über eine mögliche einschränkende Kryptoregelung – sei als Kryptoverbot oder als Zwang zur Verwendung von Schlüsseln mit „Sollbruchstelle“ wurden für viele Gruppen zum Anlaß, Position zu beziehen. Politische Konsequenzen hatte dies jedoch nicht. Die Aktivitäten verblieben unterhalb der „Schwelle“ einer Gesetzesinitiative, obwohl die Debatte auch mit dem jüngst vorgestellten Grundsatzpapier der rot-grünen Bundesregierung,<sup>24</sup> in der

---

20 Als Beleg kann das folgende Zitat eines Abgeordneten dienen: „With this chunk of the electronic highway (...) how can we prevent goods and services from crossing our borders electronically, when we know full well that we have legislation in place to prevent them from entering in material form? Take hate propaganda, for example. In electronic form, we cannot do a thing about it. Terrorist instructions are already circulating on Internet, here in Canada and Quebec. This would never be allowed if it had to go through a border point. What will we do to stop this Pierre de Savoye (Abgeordneter des Bloc Québécois), Edited Hansard 1994, 145, Tuesday, December 15, 1994 (Debates of the House of Commons in Canada).

21 Vgl. dazu insbes. die Angaben zu den Aktivitäten der New Democratic Party (NDP).

22 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) 1996: Info 2000. Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Bericht der Bundesregierung, Bonn.

23 Der Spiegel 1996, 50: 11, 104.

24 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) 1999: Eckpunkte der deutschen Kryptopolitik, Pressemitteilung vom 02.06.99.

jedweder Beschränkung der Kryptographie eine Absage erteilt wird, wohl nicht gänzlich verstummen wird.

In *Kanada* wurde das Kryptographieproblem im Bericht des kanadischen Information Highway Advisory Council (IHAC) von 1995 frühzeitig thematisiert.<sup>25</sup> Eine größere politische Debatte kam jedoch erst im Kontext einer Regierungsinitiative zustande, die Anfang 1997 von Industry Canada ausging und in deren Verlauf ein sehr breiter Konsultationsprozeß erfolgte. Zu entsprechenden einschränkenden Regelungen ist es jedoch auch hier nicht gekommen. Die Abwesenheit einschränkender Regelungen im Bereich Kryptographie sowohl in Deutschland als auch in Kanada entsprechen den vergleichsweise liberalen Kryptographie-Richtlinien, die im Rahmen der OECD im März 1997 verabschiedet wurden und deren Prinzipien auf der internationalen Bonner Konferenz "Global Information Networks", im Juli 1997 noch einmal bekräftigt wurden.<sup>26</sup>

### 3.1.2 Die Reaktionen der betrachteten Gruppen

	Allgemein	Problemfeldspezifisch
<i>Deutschland</i>		
Alte Politik – Links	Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	Deutsche Postgewerkschaft (DPG)
Alte Politik – Rechts	Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)	Electronic Commerce-Forum e.V. (eco-Forum)
Neue Politik – Bürgerrechtsorientiert	Bündnis 90/Die Grünen (B90/Gr)	Chaos Computer Club (CCC)
Neue Politik – Autoritär	Die Republikaner (Rep)	Thule-Netz (Thule)
<i>Kanada</i>		
Alte Politik – Links	Canadian Labour Congress (CLC)	Telecommunication Workers Union (TWU)
Alte Politik – Rechts	Business Council on National Issues (BCNI)	Canadian Association of Internet Providers (CAIP)
Neue Politik – Bürgerrechtsorientiert	New Democratic Party (NDP)	Electronic Frontier Canada (EFC)
Neue Politik – Autoritär	Reform Party of Canada (RPC)	Digital Freedom / Heritage Front (DF/HF)

a) *Illegale Inhalte*: Hinsichtlich der *territorialen Reichweite* sehen die von uns betrachteten *deutschen* Gruppen die beste Lösung in verschiedenen Formen multilateraler Kooperation. Es wird anerkannt, daß nationale Regelungen angesichts der Struktur des Netzes kaum grei-

25 Industry Canada 1995: Connection, Community, Content. The Challenge of the Information Highway. Final Report of the Information Highway Advisory Council, Ottawa: Industry Canada, 143.

26 Allerdings existiert hier ein gewisses Spannungsverhältnis zum Wasenaar-Abkommen von 1995, in dem Kryptographieprodukte als kriegswaffenähnliche Waren unter Exporteinschränkungen gestellt werden.

fen können. Gleichwohl gibt es in Deutschland ein gehöriges Maß an Skepsis über die Realisierbarkeit und die Effektivität entsprechender internationaler Vereinbarungen. Beim *Denationalisierungsgrad* bestehen Unterschiede zwischen den Gruppen v.a. bei der Differenziertheit der Vorstellungen und der Art der gewünschten internationalen Kooperationsformen. Besonders interessant ist hier die Reaktionsweise des problemfeldspezifischen Unternehmensverbands, der ein sehr detailliertes Regelungskonzept entwickelt hat, das nach eigener Formulierung die Etablierung einer „Internet-NATO“ oder „Internet-UNO“ einschließt, die die Tolerierung von Regelverstößen durch bestimmte Staaten ahnden sollte. Hinsichtlich des Differenzierungsgrades folgen B90/Grüne und der CCC, dann die Gewerkschaften und der BDI. Die Positionen der beiden Dachverbände der Alten Politik sind sich in ihrer extremen Pauschalität ähnlich, wobei der DGB in Internetfragen den „globalen Staat“ gefordert sieht, während sich der BDI internationale Kooperation viel eher als Harmonisierung nationaler Regelungen vorstellt. Eine Sonderstellung nehmen die Republikaner ein, die internationale Kooperation pauschal ablehnen und auf die Souveränität des Nationalstaates verweisen. Dies kontrastiert mit der Tatsache, daß sie bei der *Regelungsintensität*, wo in teilweise sehr scharfen Formulierungen z.B. „ein rigoroses Verbot von Gewalt-, Horror- und Pornodarstellungen in sämtlichen elektronischen Medien“<sup>27</sup> gefordert wird, deutlich an der Spitze stehen. Den Republikanern am nächsten kommt noch die DPG als problemfeldspezifische Gewerkschaft, da sie die Ausweitung von Tatbeständen des Straf- und Jugendschutzrechts betont. Die übrigen Gruppen favorisieren dagegen die Liberalisierung der bisherigen Regelungen, wobei dies teilweise quasi „rückwirkend“ *auch für die konventionellen Medien* gefordert wird. Sehr deutlich formulierte der Vertreter des eco-Forum im Interview z.B., daß das, was online nicht durchsetzbar sei, auch „offline“ nicht gelten könne.<sup>28</sup> Zumeist erfolgt die Argumentation über Machbarkeitserwägungen, bei den problemfeldspezifischen Gruppierungen der Neuen Politik (CCC und Thule-Netz), teilweise auch bei B90/Grünen, jedoch explizit unter Verweis auf die normative Universalität des Prinzips der Redefreiheit. Auf traditionell staatsordnungsrechtliche *Regelungsmechanismen* setzen v.a. die Republikaner und die DPG. Die Unternehmensverbände betonen ausschließlich die Relevanz der Selbstregulierung, während die übrigen Gruppen einen Regelungsmix präferieren, der im Fall des DGB dem Staat noch eine relativ wichtige Rolle zuweist, bei den bürgerrechtsorientierten Gruppen der Neuen Politik (B90/Grüne und CCC) jedoch vor allem nicht-hierarchische Steuerungsmechanismen (wie z.B. Information, öffentl. Diskurs etc.) berücksichtigt.

Vergleicht man die Aktivitäten der Gruppen fällt der Sonderstatus der Trias von eco-Forum, B90/Grüne und CCC ins Auge. Diese Gruppen zeigen im *Modus ihrer Reaktion* die frühesten Aktivitäten, bilden aber auch bei *Handlungsintensität* die Spitze, und zumindest eco-Forum und CCC sind auch die einzigen, die hinsichtlich der *Handlungsebene* mit ihren europäischen Aktivitäten signifikante Bemühungen auf internationaler Ebene unternommen haben. Die übrigen Gruppen reagieren entweder deutlich später – und i.d.R. reaktiv auf staatliche Einladung zu Konsultationen und Anhörungen – (DPG, BDI) oder blieben bislang weitgehend passiv (DGB und Republikaner). Dieser Zurückhaltung entspricht das geringe Intensitätsniveau und die hauptsächlich nationale Ausrichtung ihrer Aktivitäten.

27 Die Republikaner 1998: Wahlplattform '98, Abschnitt „Medienpolitik“ (zit. nach <http://www.republikaner.org/wahl98/17medi98.htm>).

28 Interview vom 11.05.1998 mit einem Vertreter des Electronic Commerce Forum e.V.

Auch in *Kanada* besteht ein weitgehender Konsens darüber, daß die Ideallösung auf internationaler Ebene liegen würde, doch auch hier überwiegen Zweifel über die Realisierungsmöglichkeiten der Ideallösung. Der problemfeldspezifische Unternehmensverband (CAIP) steht hinsichtlich des *Denationalisierungsgrades* seiner Vorstellungen eindeutig an der Spitze, wobei die Lösung des Problems v.a. in einer adäquaten Mischung inter- und transnationaler Kooperation gesehen wird. Während bei den übrigen Gruppen der Alten Politik der allgemeine Arbeitgeberverband gar keine Reaktion zeigt, bleibt es ansonsten meist bei äußerst pauschalen Äußerungen, sei es als Befürwortung (CLC) oder als Ablehnung (TWU) internationaler Regelungseingriffe. Dagegen folgen der CAIP die problemfeldspezifische bürgerrechtsorientierte NGO (EFC) sowie die entsprechende allgemeine Gruppierung (NDP), die beide recht genaue Vorstellungen zu internationalen Regelungen entwickeln, wobei die EFC mit dem Verweis auf „more uniform international laws“<sup>29</sup> im Supranationalitätscharakter ihrer Forderungen deutlich höher rangiert. Die RPC als allgemeine autoritäre Gruppierung wünscht entsprechende internationale Regelungen, steht ihrer Realisierbarkeit – verbunden mit einem ausgeprägten allgemeinen Mißtrauen gegen internationale Kooperation – aber äußerst skeptisch gegenüber. Hinsichtlich der *Regelungsintensität* dagegen liegt sie – wie die deutschen Republikaner – an der Spitze. Anders als in Deutschland folgen aber in Kanada mit NDP, CLC und CAIP die allgemeine bürgerrechtsorientierte Gruppierung sowie die allgemeine Gewerkschaft und der spezifische Unternehmensverband, die alle drei den Fortbestand der Regelungen traditioneller Medien auch für das Internet betonen. Die übrigen Gruppen (TWU, EFC und DF/HF) dagegen verweisen auf das Prinzip der Redefreiheit und die Gefahren der „Zensur“. Hinsichtlich der *Regelungsmechanismen* setzen CLC und NDP (als allgemeine Gewerkschaft und allgemeine bürgerrechtsorientierte Gruppierung) auf klassisch staatlich-ordnungsrechtliches Instrumentarium. Die übrigen Gruppen sehen nur geringe Regulierungsmöglichkeiten für den Staat und betonen Selbstregulation (CAIP und RFC) und insbesondere Information, Diskussion bzw. allenfalls staatlich geförderte Aufklärung bzw. Bildung, was sicherlich mit der weitverbreiteten Skepsis gegenüber der Realisierbarkeit internationaler Kooperation zusammenhängt. Bei den Aktivitäten zeigen der problemfeldspezifische Unternehmensverband und die problemfeldspezifische NGO (CAIP und EFC) einen aktiven *Reaktionsmodus* und die höchste *Handlungsintensität*. CAIP ist auch die einzige Gruppierung, die hinsichtlich der *Handlungsebene* relevante internationale Anstrengungen unternommen hat. Reaktiv verhielten sich NDP und die problemfeldspezifische autoritäre Gruppe DF/HF, wobei erstere Forderungen von Polizeiverbänden aufnahm, letztere aber v.a. tätig wurde, nachdem sie selbst zum Anlaß für Regelungsforderungen geworden war. Die übrigen Gruppierungen waren passiv, wobei die RPC explizit den vorläufigen Charakter dieser Passivität betonte.

Im Ländervergleich springt die Sonderstellung der problemfeldspezifischen Unternehmensverbände sowie der problemfeldspezifischen bürgerrechtsorientierten NSBs ins Auge, wobei diese Sonderstellung mit Blick auf einige Aspekte auch für die allgemeinen bürgerrechtsorientierten Gruppen existiert. Diese Gruppen zeichnen sich durch einen vergleichsweise hohen Denationalisierungsgrad ihrer Forderungen aus, und sie sind äußerst früh und intensiv aktiv, wobei die internationale Ebene zumeist integraler Bestandteil dieser Aktivitäten ist. Im Vergleich zwischen den Gruppen präferieren sie jedoch eine etwas niedrigere Regelungs-

---

29 Shallit, Jeffrey 1995: Ten Fallacies of Internet Censorship (gopher://insight.mcmaster.ca:70/00/efc/doc/ten-fallacies.27apr94).

tensität und eher nicht-hierarchische Regelungsmechanismen. Nahezu entgegengesetzt – und ebenfalls im Ländervergleich recht ähnlich – ist das Reaktionsprofil der allgemeinen autoritären Gruppen (also Republikaner und RFC). Bei geringem Aktivitätsniveau setzen sie eher auf nationale Lösungen und insbesondere auf vergleichsweise sehr hohe Regelungsinintensitäten, was in der Tendenz über ein klassisch staatlich-ordnungsrechtliches Instrumentarium verwirklicht werden soll. Auffällig ist auch, daß ein derartiges Profil – wenn auch hinsichtlich des Aktivitäts- und Denationalisierungsgrades auf ungleich höherem Niveau – teilweise auch Gewerkschaften zeigen, so in Deutschland die problemfeldspezifische DPG (teilweise auch der DGB) und in Kanada die allgemeine CLC. Mit Ausnahme der problemfeldspezifischen Unternehmensverbände zeigen die Gruppen der alten Politik in beiden Ländern ein ausgesprochenes niedriges Aktivitätsniveau. In Deutschland verhalten sie sich reaktiv, in Kanada sogar gänzlich passiv.

*b) Kryptographie:* Beim Kryptographieproblem fällt in *Deutschland* zunächst das hohe Ausmaß an Passivität auf, das hinsichtlich der *Regelungsinintensität* mit einem weitgehenden Konsens erklärt werden kann: nach Ansicht der meisten der untersuchten Gruppen soll staatlicherseits die Verwendung kryptographischer Methoden nicht beschränkt werden. Eine entsprechende „Kryptokontrolle“ wird fast durchweg als kriminologisch sinnlos, kriminalpräventiv ineffektiv und ökonomisch schädlich angesehen. Typisch für diese Argumentationsfolge ist der problemfeldspezifische Arbeitgeberverband eco-Forum. Darüber hinaus wird insbesondere von den bürgerrechtsorientierten Gruppen (B90/Gr, CCC) betont, Fernmeldegeheimnis und Persönlichkeitsschutz würden in der aufziehenden Informationsgesellschaft noch an Bedeutung gewinnen und dürften keinesfalls ausgehöhlt werden – es gälte vielmehr sie zu stärken. Einzig in den Stellungnahmen der allgemeinen Gruppierungen der Alten Politik tauchen Überlegungen hinsichtlich der Gewährleistung des staatlichen Strafverfolgungsinteresses auf. Beim BDI nimmt dies zumindest die Form der Anerkennung der Strafverfolgungsnotwendigkeit an, beim DGB wird sogar formuliert, es gälte, „die staatlichen Aufsichts-, Kontroll- und Strafverfolgungsinstanzen in die Lage zu versetzen, ihre neuen Aufgaben in den durch veränderte Architekturen elektronischer Netzwerke verbleibenden Möglichkeiten wahrzunehmen“.<sup>30</sup> Gleichwohl wird auch von gewerkschaftlicher Seite betont, dies solle gerade nicht in einer Form geschehen, die „leichteren“ Einblick in verschlüsselte Informationen erlaube. DGB und BDI sind auch die einzigen Gruppen, denen hinsichtlich des *Regelungsmechanismus* eine gewisse staatlich-ordnungsrechtliche Ausrichtung attestiert werden kann, während sich die übrigen Gruppen in dieser Frage aufgrund ihrer Ablehnung entsprechender Regelungen kaum einordnen lassen. Die bürgerrechtsorientierten Gruppen (CCC und B90/Grüne) votieren allerdings hinsichtlich des *Denationalisierungsgrades* für eine internationale Abstimmung, bei der sich die beteiligten Staaten kollektiv der reglementierenden Eingriffe in den Kryptographiebereich enthalten. Der DGB lehnt in einer sehr allgemeinen Formulierung „nationale Alleingänge“ im Bereich Kryptographie ab, ohne dies weiter zu konkretisieren. Der problemfeldspezifische Unternehmensverband (eco-Forum) erklärt, daß eine Kryptoregulierung nur dann (teilweise) sinnvoll sein könnte, wenn diese international konzertiert implementiert würde und schließlich begrüßt die problemfeldspezifische autoritäre NSB, das Thule-Netz, die relativ liberalen OECD-Richtlinien zur Kryptographie. Die relevante

---

30 Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 1998: Die Informationsgesellschaft sozial gestalten (Einstimmig angenommener Antrag der Deutschen Postgewerkschaft, der IG Medien Druck und Papier, Publizistik und Kunst und der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen an den 16. Ordentlichen Bundeskongreß des DGB, 08.-12.06.1998, Düsseldorf).

*territoriale Reichweite* solcher Regelungen wird dabei durchweg auf multinationaler Ebene gesehen. Während für Republikaner, Thule-Netz und auch das eco-Forum keine Angaben über den *Reaktionszeitpunkt* vorliegen, läßt sich der DGB ohne weiteres als passiv einstufen. Lediglich der CCC kann als aktiv gelten, während Postgewerkschaft, BDI und auch B90/Grüne erst im Kontext der o.g. staatlichen Initiativen reagierten. Die *Handlungsintensität* fällt bei den bürgerrechtsorientierten Gruppen der Neuen Politik und beim problemfeldspezifischen Unternehmerverband am höchsten aus; CCC und eco-Forum sind dabei die einzigen, die relevante Aktivitäten auf internationaler Ebene unternommen haben. Es folgen hinsichtlich der Handlungsintensität in absteigender Reihenfolge BDI, Postgewerkschaft und DGB.

In Kanada fällt der Konsens hinsichtlich der geringen *Regelungsintensität* nicht ganz so eindeutig aus wie in Deutschland. Interessanterweise ist es hier insbesondere die bürgerrechtsorientierte allgemeine Gruppierung NDP, die betont, die Verwendung kryptographischer Methoden sei einzuschränken, um kriminelle Aktivitäten überwachen zu können. Ähnlich, aber etwas schwächer formuliert, ist die Position des Gewerkschaftsdachverbandes CLC, der „eine gewisse“<sup>31</sup> Kontrolle für wünschenswert hält. Die Äußerungen dieser beiden Gruppen gehen dementsprechend hinsichtlich des *Regelungsmechanismus* in Richtung eines staatlich-ordnungsrechtlichen Eingriffes. Die problemfeldspezifische Gewerkschaft TWU lehnt zwar Kontrolle prinzipiell ab, möchte aber die Verwendung von Verschlüsselungsverfahren durch Unternehmen teilweise verbieten. Die übrigen Gruppen lehnen jedwede Beschränkung ab, wobei einzig die EFC als problemfeldspezifische bürgerrechtsorientierte NSB in einer sehr differenzierten Stellungnahme anerkennt, daß in einzelnen Extremfällen (z.B. Software-Exporte nach Libyen oder in den Irak) Einschränkungen gelten sollten. Vor diesem Hintergrund liegen nur wenig Aussagen vor, die sich unmittelbar für Einstufungen hinsichtlich des *Denationalisierungsgrades* bzw. der *territorialen Reichweite* der Forderungen verwenden ließen. Lediglich CAIP als problemfeldspezifischer Unternehmensverband betont die Notwendigkeit der Einhaltung internationaler Vereinbarungen, was sich auf die Exportbeschränkungen für Kryptographieprodukte nach dem Wassenaar-Abkommen von 1995 bezieht. Die o.g. EFC aber auch die RFC als allgemeine autoritäre Gruppe dagegen gehen in ihrer Ablehnung jedweder Regelung so weit, daß sie eine international koordinierte Nichtregulierung, die teilweise auch in Deutschland gefordert wird, begrüßen würden. Sowohl die Aussagen von CAIP als auch diejenigen von EFC und RFC beziehen sich dabei auf eine multinationale Ebene. Die o.g. Vorstellungen der NDP und des CLC schließlich lassen eher auf Vorstellungen von rein nationalen Regelungen schließen. Nur CAIP und EFC zeigen bei der *Handlungsintensität* stärkere Aktivitäten, wobei sich hinsichtlich des *Reaktionsmodus* die EFC als aktiv, CAIP jedoch eher als reaktiv charakterisieren läßt. Diese Gruppen sind auch die einzigen, die auf der *Ebene* jenseits der Nationalstaaten relevante Aktivitäten zeigen. Die übrigen Gruppen sind entweder vorläufig oder gänzlich passiv.

Generell fällt die Passivität vieler Gruppen auf. Dies trifft in Deutschland v.a. DGB, Republikaner (bei denen überhaupt keinerlei Hinweise auf eine Wahrnehmung des Problems vorliegen) und Thule-Netz, in Kanada jedoch mit der Ausnahme des problemfeldspezifischen Unternehmensverbandes alle Gruppen der Alten Politik, sowie die allgemeine bürgerrechtsorientierte und beide autoritären Gruppierungen. Während für einige dieser passiven Gruppie-

---

31 Interview vom 23.04.1998 mit zwei Vertretern des Canadian Labour Congress.



rungen Daten für viele Differenzierungen fehlen oder sie fast überall sehr niedrige Werte aufweisen (z.B. der BCNI in Kanada), findet sich für andere – vor allem in Kanada – die schon für das Problem der illegalen Inhalte identifizierte Kombination von geringen Aktivitäten, relativ geringem Denationalisierungsgrad und relativ geringer territorialer Reichweite aber relativ hoher Regelungsintensität und traditionell staatlich-ordnungsrechtlichen Regulationsmechanismen wieder. In Kanada trifft dies insbesondere für die allgemeine Gewerkschaft (mit Einschränkung aufgrund der Datenlage auch für die TWU) und die allgemeine bürgerrechtsorientierte Gruppierung (NDP) zu, in Deutschland im Ansatz für DGB und BDI. Parallel zum Fall der illegalen Inhalte ist auch Auftreten und Verteilung des „Gegenmusters“, d.h. der Kombination von relativ hohem Denationalisierungsgrad und hohen Werten bei den Einordnungen der Aktivitäten mit Präferenzen für relativ niedrige Regelungsintensitäten. In Deutschland trifft dies wiederum für beide bürgerrechtsorientierte Gruppierungen sowie für den problemfeldspezifischen Unternehmensverband zu, in Kanada nur für die problemfeldspezifische bürgerrechtsorientierte Gruppierung (EFC) und den problemfeldspezifischen Unternehmensverband CAIP.

### **3.2 CO<sub>2</sub>-Emissionen und Ressourcentransfers in der Klimapolitik (Deutschland/Großbritannien)**

#### *3.2.1 Problemaufriß und Policy-Zyklen*

Die beiden Fallstudien im Umweltbereich beschäftigen sich mit Herausforderungen des nationalstaatlichen Regierens durch den anthropogenen Klimawandel. Klimaexperten aus aller Welt sind sich einig, daß die Menschheit dabei ist, das Weltklima zu verändern. Die Effekte eines globalen Klimawandels können potentiell alle Länder treffen. Im nationalen Alleingang ist das Problem nicht effektiv zu verregeln, da kein Staat durch seine nationale Regelungskompetenz allein den Klimawandel aufhalten kann. Die im ersten Fall betrachtete spezifische Herausforderung der Politik besteht darin, eine effektive Verregelung der den Klimawandel momentan hauptsächlich verursachenden Kohlendioxid- (CO<sub>2</sub>) Emissionen der Industrieländer zu erreichen. Eine solche Klimaschutzpolitik bringt möglicherweise erhebliche Kosten für ein Land mit sich, und falls die anderen Industrieländer nicht ebenfalls äquivalente Maßnahmen ergreifen, stellen bestimmte Klimaschutzmaßnahmen folglich einen potentiellen Standortnachteil für ein Land dar.<sup>32</sup> Daher muß ein mögliches „Trittbrettfahrer“-Verhalten anderer Staaten, die sich durch Öko-Dumping Wettbewerbsvorteile schaffen könnten, ausgeschlossen werden. Letzteres auch, da die externen Effekte der CO<sub>2</sub>-Emissionen solcher Länder natürlich auch die klimaschützenden Staaten bedrohen. Der erste Fall beschäftigt sich also mit national bzw. international gesetzten CO<sub>2</sub>-Reduktionszielen für Industrieländer sowie mit

---

32 Vgl. z.B. „Eine effektive Klimaschutzstrategie bedarf im übrigen der internationalen Abstimmung. Globale Probleme erfordern globale Lösungen. Eine einseitige nationale Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 25 - 30 % führt weltweit – Status quo vorausgesetzt – zu einer ca. 1%igen CO<sub>2</sub>-Reduktion. Aufgrund weltweit wachsenden Energieverbrauchs würde dieser Rückgang bereits innerhalb eines halben Jahres aufgezehrt. (...) Die Notwendigkeit, international vorzugehen, ergibt sich einerseits aus der geringen Wirkung deutscher CO<sub>2</sub>-Minderungsmaßnahmen (...), andererseits aus den möglichen gravierenden Konsequenzen für die Gesamtwirtschaft.“, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) 1991: Die Treibhausproblematik – eine globale Herausforderung. 2. Bericht des Arbeitskreises „Energieversorgung“ der Interministeriellen Arbeitsgruppe „CO<sub>2</sub>-Reduktion“, Bonn; 2,37.

Maßnahmen zu deren Umsetzung, die im Falle eines nationalen Alleingangs Standortprobleme nach sich ziehen könnten, was z.B. mit Blick auf eine nationale bzw. EU-weite CO<sub>2</sub>- bzw. Energiesteuer diskutiert wurde.

Die im zweiten Fall betrachtete Herausforderung nationaler Politik durch die zukünftige Industrialisierung der Entwicklungs- und Schwellenländer stellt für die OECD-Länder ein typisches Externalitätenproblem dar. Wenn sich diese Länder weiter wie bisher entwickeln, würde die CO<sub>2</sub>-Reduktion der Industrieländer durch die wachsenden Emissionen dieser Länder mehr als kompensiert und der Klimawandel dadurch weiter forciert. Auch wenn sich die Entwicklungsländer dazu entschließen würden, einer zukünftigen Beschränkung ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen zuzustimmen, wäre die Gefahr der „involuntary defection“ gegeben: Selbst wenn sie wollten, sind viele der ärmeren Länder der Welt finanziell und technologisch gar nicht fähig, einen Pfad nachhaltiger Entwicklung einzuschlagen. Bei diesem Fall geht es also nicht um ein Standortproblem, sondern um ein Externalitätenproblem: „The problem is not that poor countries are driving rich country standards downward; it is rather that rich countries lack adequate ability to drive poor country standards upward“ (Vogel 1997: 556-571). Angesichts dieser Zusammenhänge werden in der Klimapolitik Konzepte zu internationalen Finanzierungsmechanismen und Ressourcentransfers mit Blick auf Entwicklungs- und Schwellenländer beraten, die diesen Ländern den Einstieg in eine nachhaltige Entwicklung ermöglichen sollen.<sup>33</sup> Im Kontext einer generellen Ökologisierung der Entwicklungspolitik werden v.a. auch Mechanismen zum Technologietransfer diskutiert. Die Herausforderung des Regierens im zweiten Fall besteht also darin, eine global nachhaltige Entwicklung auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern zu sichern.<sup>34</sup>

Schon in den fünfziger, intensiver dann ab den siebziger Jahren setzte auf wissenschaftlicher Ebene die Diskussion um einen möglichen anthropogenen Klimawandel ein. Dabei formulierten wissenschaftliche Panels zum einen frühzeitig die Notwendigkeit der Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen.<sup>35</sup> Das öffentliche und politische Interesse am Thema stieg seit Ende der achtziger Jahre rasch an. In den folgenden Jahren erarbeiteten Regierungsdelegationen, Vertreter der VN und anderer internationaler Organisationen sowie auch Repräsentanten

---

33 Vgl. z.B. folgende Äußerung der britischen Regierung: „International action is essential to tackle the threat of climate change. No single country or group of countries can tackle the problem alone. (...) With anticipated increases in population and economic growth, emissions of some gases from developing countries could double over the next 20 years and overtake those from the developed world. (...) Given the rates of economic and population growth in many developing countries, the Convention's objectives can only be realised if they play a full and active part in it. Under the Convention, the UK, along with other developed countries, will provide support for developing countries to help them to prepare inventories of greenhouse gas emissions and to put in place programmes to ensure that future economic development has the lowest possible impact on the environment. There is great potential for helping developing countries to increase energy efficiency, to adopt new technologies and to develop their capacity to implement the Convention effectively.“ (Department of the Environment/HSMO <sup>3</sup>1994: Global Climate Change, 11,20.)

34 Vgl. auch die Unterscheidung der beiden großen „Konfliktlinien“ „CO<sub>2</sub>-Limitierung“ und „Ressourcentransfer“ bei Oberthür (1993: 46f) und Steffan (1994: 79-81), die die beiden „Hauptkonflikte“ „Reduzierung von Treibhausgasen“ als „Nord-Nord-Konflikt“ und „Finanz- und Ressourcentransfer“ als „Nord-Süd-Konflikt“ unterscheiden.

35 1979 fand die „First World Climate Conference“ statt. Der Vorschlag zu einer zweiten Umweltkonferenz (nach Stockholm 1972) der Vereinten Nationen (VN) tauchte das erste Mal im Brundtland-Bericht von 1987 auf. Kurz darauf veröffentlichte das 1988 initiierte Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) die ersten wissenschaftlichen Berichte.

verschiedenster Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in den sog. „Preparatory Committees“ und im „Intergovernmental Negotiating Committee“ die Dokumente, die auf der „Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung“ (UNCED) unterzeichnet werden sollten. 1992, im Rahmen der UNCED in Rio de Janeiro, wurde schließlich die Klima-Rahmenkonvention (Framework Convention on Climate Change, FCCC) verabschiedet, über deren Ausgestaltung nun in Folgekonferenzen (den sog. Conferences of the Parties, COPs) weiter verhandelt wird.

Relevante Verhandlungsgegenstände für die benannten Herausforderungen sind zum einen die sog. „Targets“, also die Reduktionsziele für CO<sub>2</sub>- (und andere Treibhausgas-) Emissionen. Schon in der FCCC wurde als Ziel festgelegt, die „Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird.“<sup>36</sup> Konkret, aber nicht völkerrechtlich verbindlich, wurde in der FCCC das Ziel der Rückführung der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Industrieländer auf das Niveau von 1990 bis zum Jahre 2000 genannt.<sup>37</sup> Erst 1997 auf der COP 3 in Kyoto konnte ein erstes völkerrechtlich verbindliches Protokoll unter Nennung konkreter CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele verabschiedet werden, das im Durchschnitt gegenüber 1990 eine 5,2%ige Reduktion der wichtigsten Treibhausgase für die Industrieländer bis zur Zielperiode 2008-2012 festschreibt.

Zum anderen geht die FCCC in vielfacher Weise auf die Notwendigkeiten des Ressourcetransfers in Entwicklungs- und Schwellenländer ein.<sup>38</sup> Als Möglichkeit des Finanztransfers wurde v.a. ein Klimafonds diskutiert, der über die Weltbank in Zusammenarbeit mit UNDP und UNEP in Form der „Global Environmental Facility“ (GEF) institutionalisiert worden ist. Die GEF unterstützt Entwicklungsländer und Länder Mittel- und Osteuropas sowie der GUS dabei, die durch Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im globalen Interesse entstehenden zusätzlichen Kosten zu finanzieren. Auch den internationalen Handel mit Emissionszertifikaten könnte man als Möglichkeit des Finanztransfers ausbauen.<sup>39</sup> Als Instrument des Technologietransfers wird v.a. „Joint Implementation“ (JI) diskutiert, also die gemeinsame Umsetzung von Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion. Dieses Instrument geht von der Überlegung aus, daß es für die Bekämpfung des Klimawandels keinen Unterschied macht, an welchem Ort weltweit Treibhausgase reduziert werden. Unter Effizienzgesichtspunkten und aus ökonomischen Gründen kann es sinnvoll sein, Minderungsmaßnahmen dort vorzunehmen, wo sie besonders kostengünstig sind, daß also ein Teil der nationalen Reduktionsverpflichtungen durch Maßnahmen in anderen Ländern erfüllt wird. Auf der COP 1 in Berlin wurde eine Pilotphase unter dem Namen „Activities Implemented Jointly“ (AIJ) verabschiedet. Seit der COP 3 in Kyoto steht „JI“ für die gemeinsame Umsetzung von Maßnahmen zwischen Industriestaaten. Für die gemeinsame Umsetzung mit Entwicklungsländern wurde im Kyoto-Protokoll

36 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (A/AC.237/18(Part II)/Add.1), Art. 2.

37 Vgl. Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (A/AC.237/18(Part II)/Add.1), Art. 4(2) a und b. Diese Verpflichtung gilt für die sog. Annex I Staaten, also die 24 ursprünglichen Mitgliedsstaaten der OECD, 11 ehemalige Ostblock-Staaten und die EU.

38 Vgl. etwa die Präambel und v.a. Art. 4(3) bis 4(10.), sowie Art. 11 des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (A/AC.237/18(Part II)/Add.1). Insbesondere die sog. Annex II Staaten, also die 24 ursprünglichen Mitgliedsstaaten der OECD und die EU, verpflichten sich, den Entwicklungsländern finanzielle und technische Hilfe zukommen zu lassen.

39 Vgl. hierzu Chasek et al. (1996).

der Begriff des „Clean Development Mechanism“ (CDM)<sup>40</sup> eingeführt, wonach klimaschützende Maßnahmen in Entwicklungsländern in Form von Einzelprojekten, die Akteure aus Industrieländern tätigen, durchgeführt werden können.

### 3.2.2 Die Reaktionen der betrachteten Gruppen

	Allgemein	Problemfeldspezifisch
<i>Deutschland</i>		
Alte Politik – Links	Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie und Energie (IG BCE)
Alte Politik – Rechts	Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)	Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke e.V. (VDEW)
Neue Politik – Bürgerrechtsorientiert	Bündnis 90/Die Grünen	Deutscher Naturschutzring (DNR)/Forum Umwelt und Entwicklung (FUE)
Neue Politik – Autoritär	Die Republikaner	–
<i>Großbritannien</i>		
Alte Politik – Links	Trades Union Congress (TUC)	Amalgamated Engineering and Electrical Union (AEEU)
Alte Politik – Rechts	Confederation of British Industry (CBI)	Electricity Association (EA)
Neue Politik – Bürgerrechtsorientiert	Green Party/Global Commons Institute (GCI)	Friends of the Earth (FoE) UK/ Climate Action Network (CAN) UK
Neue Politik – Autoritär	–	–

Am 17. Dezember 1990 sprach die Generalversammlung der VN die Empfehlung aus, zur Vorbereitung der UNCED nationale Komitees zur Einbeziehung des Sachverständes aller relevanten Gruppen einzurichten. So wurde in Deutschland Anfang Mai 1991 das „Nationale Komitee zur Vorbereitung der UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung“ unter Vorsitz des Bundesumweltministers berufen, in dem 35 Vertreter u.a. aus den Bereichen Umwelt und Entwicklung, Wissenschaft und Forschung, Industrie und Gewerkschaften die Bundesregierung bei der Entwicklung ihrer Verhandlungspositionen in Form von Stellungnahmen zu den Konferenzthemen informieren sollten.<sup>41</sup> Spätestens zu diesem Zeitpunkt hat sich die Mehrzahl der von uns untersuchten Gruppen mit dem Klimathema beschäftigt und mehr oder

40 Vgl. Kyoto Protocol to the UNFCCC (FCCC/CP/1997/L.7/Add.1) vom 10.12.1997, Art. 12.

41 Dieses Komitee hat nach der UNCED seine Arbeit als „Nationales Komitee für Nachhaltige Entwicklung“ weitergeführt. Vgl. z.B. Bundesministerium für Umwelt (BMU) 1997: 5 Jahre nach Rio. Die Aktivitäten der gesellschaftlichen Gruppen für eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Berichte aus dem Deutschen Komitee für Nachhaltige Entwicklung, Bonn.

minder detaillierte Positionen hierzu erarbeitet. Bemerkenswert ist, daß die meisten Gruppen – mit Ausnahme der Umwelt-NGOs – sich überhaupt erst in Reaktion auf eine solche staatliche Initiative mit diesem Thema beschäftigt haben. Auffällig ist auch die starke Schieflage hinsichtlich der Intensität der Beschäftigung mit den beiden Themen. Zwar betonen alle Gruppen, wie wichtig es sei, sich um eine Form des internationalen Ressourcentransfers zu kümmern, um einen effektiven und effizienten Klimaschutz zu gewährleisten, jedoch existieren kaum ausgearbeitete Vorstellungen hierzu. Während die Verregelung der CO<sub>2</sub>-Emissionen unmittelbar die eigene Klientel und damit die eigenen Partikular-Interessen betrifft, sieht man den Ressourcentransfer nicht als eigene Aufgabe, sondern überläßt dieses Problem eher dem Staat. Dementsprechend werden JI bzw. CDM oder der Handel mit Emissionszertifikaten auch kaum als Maßnahmen des Ressourcentransfers diskutiert, sondern lediglich als effiziente Möglichkeit der Reduktion „eigener“ CO<sub>2</sub>-Emissionen. Die untersuchten linken NGOs bilden auch hier wieder eine Ausnahme, sie sind eher motiviert, sich auch mit diesem Thema als einer Aufgabe des globalen Gemeinwohls aktiv zu beschäftigen.

Alle untersuchten Gruppen erkennen mit Blick auf die genannten *Raumdimensionen* die Notwendigkeit eines international koordinierten Vorgehens zur Lösung der genannten Probleme an. Allerdings variieren die spezifischen Positionen: Während Wirtschaftsverbände einen nationalen Alleingang strikt ablehnen und gleichzeitig auf internationaler Ebene über Harmonisierungsbemühungen nicht unbedingt hinausgehen wollen, fordern Gewerkschaften<sup>42</sup> und v.a. Umwelt-NGOs nicht nur stärker genuin integrative Bemühungen auf internationaler Ebene, sondern auch eine nationale Vorreiterrolle, um dieses Ziel vorbildlich zu befördern. Letztere Forderungen nehmen teilweise die Gestalt komplexer Mehrebenensysteme an, z.T. mit einer supranationalen Instanz an ihrer Spitze, die mit „umfassender Kompetenz, Verantwortung, Koordinations- und vor allem auch Kontrollfunktion (inkl. Sanktionsgewalt), eine globale Politik der Nachhaltigkeit durchsetzen hilft“ – jedoch betonen die Gruppen selbst, daß „die Vorstellungen darüber, welche Aufgaben eine solche global steuernde Instanz übernehmen soll, und wie vor allem die Entscheidungsstrukturen in einer nach wie vor hierarchischen asymmetrischen Weltwirtschaftsordnung aussehen sollen, bislang völlig unklar (sind).“<sup>43</sup> Von solchen Perspektiven grenzt sich v.a. die Position der Republikaner ab. Zwar erkennen diese die grenzüberschreitende Dimension des Klimawandels an, der Wirksamkeit internationaler Institutionen stehen sie jedoch kritisch gegenüber, und so setzt man auf nationale Lösungskompetenzen. Es wird jedoch offenbar die Notwendigkeit erkannt, bei der prinzipiellen Ablehnung supranationaler Politik gerade im Umweltbereich eine Ausnahme zu machen.<sup>44</sup> Interessant ist auch die Position der britischen Grünen. Verbunden mit einer

---

42 Beide problemfeldspezifischen Gewerkschaften, IG BCE und AEEU, haben aufgrund organisationsinterner Besonderheiten keine klare Position zum Klimathema erarbeitet, sie werden daher in dieser überblicksartigen Darstellung vernachlässigt.

43 Forum Umwelt und Entwicklung/Müller-Kraenner, Sascha/Unmüßig, Barbara 1997: Umwelt und Entwicklung. Eine Bilanz, Bonn.

44 „Für uns Republikaner bleibt der moderne Nationalstaat auch im Anbruch des 21. Jahrhunderts bestimmendes Subjekt der internationalen Beziehungen. Wir wenden uns daher entschieden gegen den Versuch deutscher Politiker, die Gestaltung und Verantwortlichkeit deutscher Politik unter weitgehendem Verzicht auf unsere nationalstaatliche Souveränität auf eine supranationale Ebene zu verlagern. In dem Willen zur Beibehaltung des Nationalstaates, der in Ausnahmefällen in beschränktem Umfang Teile seiner Souveränität auf internationale Einrichtungen übertragen kann (z.B. auf dem Gebiet der Ökologie) (...) wissen wir uns mit unseren europäischen Nachbarn einig“, Die Republikaner (Bundesverband) o.J.: Parteiprogramm, Programmpunkt Europapolitik, 13, Hervorhebung MB.

massiven Globalisierungskritik wird von dieser Gruppe ein Re-lokalisierungsprogramm gefordert, das jedoch international abgestimmt und letztlich auch angewendet werden soll, das sog. „internationalist concept of 'Protect the Local, Globally'“. <sup>45</sup>

Die untersuchten Gruppen differieren auch mit Blick auf andere Regelungscharakteristika. So variiert v.a. die geforderte *Regelungsintensität* der Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion zwischen Maximalforderungen bis hin zu sog. „no-regret“-Maßnahmen. Erstere werden mehr oder weniger ausgeprägt von Umwelt-NGOs, grünen Parteien und auch Gewerkschaften vor dem Hintergrund einer konstatierten Notwendigkeit der Veränderung des westlichen Lebens- und Wirtschaftsstils formuliert. Letztere werden v.a. von Verbänden in Form einer ohnehin wirtschaftlich sinnvollen Erhöhung der Energieeffizienz im Rahmen der technischen Fortentwicklung bevorzugt. Dies korreliert oft mit der Wahl des präferierten *Steuerungsprinzips*. Zwar befürworten alle Gruppen die Aufnahme von Marktmechanismen, jedoch gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich deren Ausgestaltung: Während Gewerkschaften und Umwelt-NGOs auf einen starken ordnungsrechtlichen Rahmen nicht verzichten wollen, lehnen Unternehmensverbände eine ordnungsrechtliche Unterfütterung dieser Instrumente ab. Diese Gegensatz zeigt sich sehr deutlich an den Diskussionen über Joint Implementation oder über den Handel mit CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten. Darüber hinaus divergiert auch die erwünschte Substanz der marktkonformen Instrumente: Während Gewerkschaften und NSBs an negative Anreize, z.B. in Form einer Ökosteuer, denken, fordern die andern positive Anreize für private Initiativen, die letztlich effektiver und effizienter seien als ordnungsrechtliche und fiskalpolitische Regelungen. Länderspezifisch fällt auf, daß in Großbritannien von Gewerkschaften und Umwelt-NGOs verstärkt staatliche Aktivität gefordert wird, um die Defizite der Vergangenheit aufzuholen, während in Deutschland Marktinstrumente als Ergänzung zum bereits bestehenden Ordnungsrecht begrüßt werden.

Der Nationalstaat bzw. zwischenstaatliche Institutionen bleiben nach wie vor die wichtigsten Regelungssubjekte, die v.a. politisch bestimmte Zielwerte als Eckdaten für die verschiedenen Maßnahmen hierarchisch abstecken sollen. Eine Besonderheit ist allerdings die Selbstverpflichtungserklärung der Wirtschaftsverbände zur CO<sub>2</sub>-Minderung, die zwar noch mit dem Staat ausgehandelt wurde, v.a. um entsprechendes Ordnungsrecht zu verhindern, aber dennoch eindeutige Züge der Selbststeuerung hat. Solche nicht-hierarchisch ausgearbeiteten und implementierten <sup>46</sup> Selbstverpflichtungen werden von den Verbänden als besonders marktkonform empfunden und auch als geeignetes Instrument auf internationaler Ebene propagiert.

Der Nationalstaat bleibt dementsprechend zunächst auch weiterhin der zentrale Adressat der politischen Forderungen der Gruppen. Viele der untersuchten Gruppen schaffen es jedoch

---

45 „What Does A 'Protect the Local, Globally' Policy Entail? (...) Its essence is to allow nations and communities to retake control over their local economies and to make them as diverse as possible. It uses policies which ensure that over a period of time there is a transition from the present situation where all economies are trying to compete with everyone else, to one where whatever goods and services can be provided locally are done so. (...) Finally and perhaps most importantly, should such a debate begin for example in Europe, it would be replicated in all regions of the world and allow for similar policies to be introduced globally“, Hines, Colin 1998: Protect the Local, Globally, in: Green International.

46 Auch das Monitoring dieser Selbstverpflichtung wird auf eine nichtstaatliche Instanz übertragen, im deutschen Fall auf das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen.

zumindest punktuell, ihre Präferenzen auch direkt auf die internationale Ebene zu tragen, sei es eigenständig oder über ihre entsprechenden europäischen oder internationalen Dachverbände. Auffällig ist dabei, daß die NGOs klare Vorreiter sind, nicht nur sind sie selbst als nationaler Verband auf der internationalen Ebene aktiv, meist haben sie einen eigenen Dachverband und werden noch dazu über das globale, issue-spezifische Netzwerk „Climate Action Network“ (CAN) permanent vertreten sowie über Aktivitäten auf der internationalen Ebene informiert. Die Gewerkschaften delegieren die internationale Arbeit v.a. an den Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG bzw. ICFTU). Diese Organisation ist schon lange auf der internationalen Ebene aktiv und übernimmt auch die Führung bei Fragen internationaler Umweltpolitik. Auffällig ist, daß die britischen Gruppen, was die Mitarbeit auf transnationaler Ebene angeht, offenbar einen weit größeren Einfluß haben als die deutschen Gruppen. Dies gilt v.a. für die „Environmental Action Group“ des TUC, die nach eigenen Angaben großen Einfluß etwa bei der Formulierung von Policy-Papers<sup>47</sup> hatte und in Koordination mit ICFTU, ILO, TUAC und ETUC<sup>48</sup> das Ziel einer „united trans-global union response to environment and development issues“<sup>49</sup> vorantreibt. Auch die Wirtschaftsverbände sind v.a. auf der europäischen Ebene vertreten, entweder direkt oder über ihren Dachverband, die Europäische Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände (UNICE), jedoch waren die Aktivitäten v.a. der Einzelverbände auf der Ebene der internationalen Verhandlungen insgesamt eher gering. Dagegen agieren einzelne, besonders betroffene Mitgliedsunternehmen, v.a. die großen multinationalen Konzerne wie BP oder Shell, RWE oder Siemens, eigenständig und sind bei den Verhandlungen direkt vertreten.<sup>50</sup> Alle untersuchten Gruppen fordern im übrigen den zukünftig stärkeren Einbezug von Interessengruppen – v.a. der eigenen Gruppe – bei den internationalen Klimaverhandlungen. Nicht nur könne dies einen Informationsgewinn für beide Seiten bedeuten, auch die spätere Implementation der verabschiedeten Politiken würde so erleichtert werden.

Insgesamt ist auffällig, daß die betrachteten Umwelt-NGOs (DNR, FUE, CAN UK, FOE UK) im Vergleich zu den anderen Gruppen in jeder Hinsicht eine sehr aktive und innovative Rolle spielen: Sie haben bereits sehr früh die präzisesten Vorstellungen zu den global als notwendig erachteten Regelungscharakteristika, und sie sind auch auf transnationaler Ebene sehr rege, um diese in die internationalen Verhandlungen einzubringen. Im Gegensatz dazu fordern die Unternehmensverbände (BDI, VDEW, CBI, EA) zwar ebenfalls ein international koordiniertes Vorgehen, sie wollen aber keine staatlich-dominierten Eingriffe mehr in wirtschaftliche Prozesse, sondern fordern eher inter-gouvernemental vereinbarte Rahmendaten, an deren sich dann die eigenständig organisierte, marktkonforme Umsetzung orientieren kann. Die Dachorganisationen der Gewerkschaften (DGB, TUC) liegen hinsichtlich des Denationalisierungsgrades ihrer Forderungen zwischen den Umwelt-NGOs und den Unternehmensverbänden, sie bevorzugen jedoch eindeutiger hierarchisch-ordnungsrechtliche Maß-

47 Vgl. z.B. „The ICFTU submission to the UNCED preparatory committee ‘Environment and Development: Trade Union Concerns for the 21st Century’, draws on much of the Group’s policy work“, TUC 1991: Congress 1991 General Council Report and Report of Congress 1991. London.

48 Die gewerkschaftliche Vertretung bei der OECD bzw. der EU.

49 TUC 1991, a.a.O.

50 Die Verbände spielen z.T. auch die Rolle eines Forums für gemeinsame Aktivitäten mehrerer Unternehmen. Jüngstes Beispiel hierfür ist etwa die Initiative von 25 britischen Unternehmen, die ein Pilot-Projekt für einen Markt für den Handel mit CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten starten will, was der CBI in seine Kampagne gegen eine britische CO<sub>2</sub>-Steuer einbindet. Vgl. The Times of London, 28.06.1999: Top 25 UK Companies Seek Emissions Trading

nahmen als alle anderen Gruppen. Da das Klimathema nicht im Zentrum gewerkschaftlicher Arbeit steht, ist das Engagement teilweise eher allgemeinerer Natur, jedoch sind die Gewerkschaften über ihren internationalen Dachverband auf der globalen Ebene ausgesprochen aktiv. Eine Besonderheit stellen die Republikaner dar, die einen nur geringen Denationalisierungsgrad und eine niedrige Regelungsreichweite mit staatlich dominiertem Instrumentarium kombinieren und auch nur auf nationaler Ebene aktiv werden.

### 3.3 Migration nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes (USA/ Deutschland)

Im Gegensatz zum Internet und zum Klimawandel ist das Phänomen der internationalen Migration kein neues Problem. Die gesamte Moderne zeichnet sich durch massive (inter-)nationale Migrationsströme aus. Allerdings waren Migrationsströme immer räumlich, zeitlich und vom Umfang her begrenzt, so daß es möglich ist, verschiedene Wellen zu unterscheiden (Sassen 1996: 149). Die gegenwärtigen Migrationsströme, die Mitte der achtziger Jahre verstärkt eingesetzt haben, zeichnen sich u. a. durch eine gewachsene Anzahl der Emigrations- und Immigrationsländer aus, was zur Rede von der Globalisierung der Migration geführt hat. Das ausgehende 20. und das beginnende 21. Jahrhundert wird vor diesem Hintergrund sogar als das "Zeitalter der Migration" (Castles/Miller 1993: 8) bezeichnet. In der Regel wird in der Migrationsliteratur zwischen politisch induzierter bzw. unfreiwilliger und ökonomisch induzierter bzw. "freiwilliger" Migration unterschieden.<sup>51</sup> Erstere Kategorie umfaßt Menschen, die vor unmittelbarer Gewalt fliehen und deren Leben bedroht ist, während die angestrebte Verbesserung der Lebensumstände durch (Arbeits-)Migration als ökonomisch induziert eingestuft wird. Die erste Fallstudie beschäftigt sich mit politischen Reaktionsweisen auf eine neue Form von Arbeitsmigration, die dadurch charakterisiert ist, daß im Gegensatz beispielsweise zur Gastarbeitermigration in Deutschland oder zu den *bracero*-Programmen in den USA, die Migrantinnen und Migranten keine sozialen Staatsbürgerschaftsrechte erwerben (können), weil ihr Aufenthalt entweder nur temporär sein soll (wie im Falle von entsandten Arbeitnehmern) oder weil sie sich illegal bzw. weniger konnotationsreich formuliert: undokumentiert im Land aufhalten.<sup>52</sup> Die zweite Fallstudie untersucht die Zunahme politischer Flüchtlinge und die sich daran anschließende Diskussion um die Zukunft des politischen Asyls.

#### 3.3.1 Problemaufriß und Policy-Zyklen im Fall Arbeitsmigration

Unternehmer können durch die Beschäftigung von ausländischen Menschen im Rahmen von Entsendungen oder durch illegale Beschäftigungsverhältnisse nationale Lohn- und Arbeitsschutzstandards umgehen. In solchen Fällen werden das jeweilige nationale Arbeits- und Sozialrecht sowie tarifliche Vereinbarungen und mithin die Effektivität nationaler Regelungen unterlaufen. Diese neue Entwicklung ist in der Regel auf bestimmte Sektoren begrenzt. Die hier thematisierten Sektoren, die Bekleidungsindustrie in den USA und die Bauindustrie in Deutschland, zeichnen sich dadurch aus, daß sie ihre Produktion nur bedingt ins Ausland verlagern können und daher zur Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf die Beschäftigung

51 Zur Kritik an dieser Unterscheidung vgl. Zolberg et al. (1989: 30-33).

52 Vgl. Moch (1997: 115) für eine Diskussion der Zunahme der „cheaper hands“ im historischen Vergleich.



von Immigrantinnen und Immigranten zu Substandardbedingungen meinen zurückgreifen zu müssen.

Während die realen Auswirkungen von internationalen Vereinbarungen über Mindeststandards oder Sozialklauseln im Welthandel<sup>53</sup> bisher beschränkt geblieben sind, haben die hier relevanten makro-regionalen Integrationsprozesse – also die EU und das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) – gerade in den letzten Jahren soziale Gesichtspunkte der ökonomischen Integration verstärkt berücksichtigt.<sup>54</sup> Gleichwohl fanden die Diskussionsprozesse über die Unterminierung nationaler Lohn- und Arbeitsstandards primär im nationalen Rahmen statt.

In *Deutschland* beklagten politische Akteure ab dem Herbst 1994, daß aufgrund der Liberalisierung des Dienstleistungssektors im Rahmen des Binnenmarktprogrammes eine Zunahme ausländischer Subunternehmer zu verzeichnen sei, die entsandte Arbeitnehmer zu Bedingungen des Entsendelandes beschäftigten. Dies führte nach Ansicht von manchen Beobachtern zu einer Verdrängung heimischer Arbeitnehmer und zudem auch von Unternehmen, die mit den niedrigeren Lohn- und Sozialstandards nicht konkurrieren konnten.<sup>55</sup> Dieser Vorwurf wurde von der Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf vom September 1995 aufgegriffen, der mittels einer gesetzlichen Erstreckung von für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen des Bauhaupt- und Baunebengewerbes auf ausländische Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber dem Problem Abhilfe schaffen sollte. Das Entsendegesetz trat im März 1996 in Kraft,<sup>56</sup> endgültig wirksam wurde es jedoch erst im Januar 1997, da die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen an den Arbeitgebervertretern (insbesondere an der BDA) im Tarifausschuß mehrmals scheiterte.<sup>57</sup>

53 Beispielsweise wurde die internationale Arbeitsorganisation (ILO) von der Ministerkonferenz der Vertragsstaaten des GATT 1995 aufgefordert, Kern- oder Menschenrechtskonventionen festzulegen, die solche Standards zur Flankierung der ökonomischen Globalisierung bilden sollten. Vgl. ILO-Nachrichten 3/1998. Die sieben Menschenrechts- oder Kernkonventionen der ILO wurden im Jahre 1998 fixiert.

54 Zur sozialen Dimension des Binnenmarktes sei auf Leibfried/Pierson (1995) und zur Frage von internationalen Sozialstandards und zur sozialen Flankierung des nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) auf Malanowski (1997) verwiesen.

55 Diese Problematik wurde beispielsweise vom bayrischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber im Januar 1995 aufgegriffen: „Es kann nicht länger hingenommen werden, daß in Deutschland als der größten Baustelle Europas vor allem kleine und mittelständische, einheimische Firmen von ausländischen Billiglohnfirmen vom Markt gedrängt werden“ (FR 18.01.1995).

56 Es handelt sich dabei um eine merkwürdige Konstruktion. Es greift nur, wenn die Tarifparteien im dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung beigeordneten Tarifausschuß der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) des Lohntarifvertrages zustimmen. Es ist nämlich festgelegt, daß die „Rechtsnormen eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages ... auch auf ein Arbeitsverhältnis zwischen einem Arbeitgeber mit Sitz im Ausland und seinem im räumlichen Geltungsbereich dieses Tarifvertrages beschäftigten Arbeitnehmer zwingend Anwendung...“ finden (§1 Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Fassung vom 26. Februar 1996). Für ausführliche Erläuterungen und Darstellung des politischen Prozesses um die AVE Eichhorst (1998).

57 Die Erhebungen des Forschungsprojektes konzentrierten sich auf den Zeitraum im Vorfeld des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung (September 1995), in dem zwei Anhörungen zur Entsendeproblematik stattfanden, bei denen die Akteure mehrheitlich Stellungnahmen abgegeben haben (28. Juni 1995 und 25. Oktober 1995; vgl. die Beschlußempfehlung und den Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung 11. Ausschuß: Deutscher Bundestag: Drucksache 13/3155 vom 29.11.1995).

In den USA entzündete sich die Diskussion um nationale Lohn- und Sozialstandards im Jahre 1995 anlässlich der Aufdeckung eines „sweatshops“ in Kalifornien, in dem undokumentierte Arbeitsmigrantinnen aus Thailand Kleidungsstücke auch für namhafte US-Produzenten unter menschenunwürdigen Bedingungen herstellten.<sup>58</sup> Der damalige Arbeitsminister Robert Reich kommentierte die Entdeckung des sweatshops wie folgt: „We were appalled at the sight of the slave labor sweatshop. Many of us continue to shake our heads in disbelief that this could happen in this country in the 1990s.“<sup>59</sup> Im Gegensatz zur Bundesrepublik wurde in den USA bisher kein Gesetz zur Bekämpfung der Problematik verabschiedet, vielmehr wurde versucht, eine Regelung auf freiwilliger Basis zu erreichen. Diesem Ziel dient das von Präsident Clinton 1996 initiierte „Apparel Industry Partnership“ an dem sich Unternehmen, Nicht-Regierungsorganisationen und Gewerkschaften beteiligen. Die Arbeitsgruppe stellte im April 1997 der Öffentlichkeit einen „workplace code of conduct“ und entsprechende „principles of monitoring“ vor.<sup>60</sup> Darin wurde die Gründung einer „Fair Labour Association“ beschlossen, die den „code of conduct“ überwachen soll. Im gleichen Zeitraum wurde im Rahmen der Diskussion um den „Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRAIRA)“ die Frage der Überwachung von Arbeitsstandards diskutiert.

---

58 Es gibt in den USA keine gesetzlich festgelegte Definition von sweatshops. Das General Accounting Office (GAO), das mehrere Untersuchungen zu diesem Thema vorgelegt hat, führte folgende Definition ein: „an employer that violates more than one federal or state labor law governing minimum wage and overtime, child labor, industrial homework, occupational safety and health, workers' compensation, or industry registration.“, GAO 1994: Report to the Chairman, Subcommittee on Commerce, Consumer and Monetary Affairs, Committee on Government Operations, House of Representatives, Garment Industry. Efforts to Address the Prevalence and Conditions of Sweatshops, GAO/HEHS-95-29, 1.

59 Cooper, Muriel H.: Thai Sweatshop Tip of Iceberg, AFL-CIO News vom 25.08.1995, <http://www.aflcio.org/newsonline/>.

60 Internet Zeitung „Sweatshop Watch“; [http://www.sweatshopwatch.org/swatch/headlines1998/aip\\_nov98.html](http://www.sweatshopwatch.org/swatch/headlines1998/aip_nov98.html).

### 3.3.2 Die Reaktionen der betrachteten Gruppen im Fall Arbeitsmigration

	Allgemein	Problemfeldspezifisch
<i>Deutschland</i>		
Alte Politik - Links	Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	IG-Bauen Agrar Umwelt (IG-Bau)
Alte Politik - Rechts	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)	Hauptverband der deutschen Bauindustrie (HDB)
Neue Politik – Bürgerrechtsorientiert	Bündnis 90/Die Grünen (Grüne)	Arbeiterwohlfahrt (awo)
Neue Politik - Autoritär	Die Republikaner	-
<i>USA</i>		
Alte Politik - Links	American Federation of Labour – Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)	Union of Needletrades Industrial and Textile Employees (UNITE)
Alte Politik - Rechts	National Association of Manufacturers (NAM)	American Apparel Manufacturers Association (AAMA)
Neue Politik – Bürgerrechtsorientiert	American Civil Liberties Union (ACLU)	National Immigration Forum (NIF)
Neue Politik - Autoritär	Reform Party (Reform)	Federation for American Immigration Reform (FAIR)

Von den fünfzehn ausgewählten Gruppen entwickelten elf mehr oder weniger ausgeprägte Reaktionsweisen. Drei der Nichtreaktionen – also die Abwesenheit von offiziellen und öffentlich vorgetragenen Forderungen zur Bearbeitung des Problems – sind besonders interessant, da sie als strategisches Ignorieren des Problems zu werten sind. Das NIF beispielsweise argumentiert wie folgt: "Immigrant labor allows many goods and services to be produced more cheaply and provides the workforce for some businesses that would not otherwise exist. For example, immigration has helped build and maintain America's textile and agricultural industries."<sup>61</sup> Ähnliche Positionen finden sich für die ACLU und für die NAM.<sup>62</sup>

Hinsichtlich der *territorialen Reichweite* befürworten in *Deutschland* außer den Republikanern alle von uns betrachteten Gruppen eine effektive Regelung innerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Union in Form einer Entsenderichtlinie. Die BDA lehnte sie zwar zunächst ab (1992), gestand dann aber zu, daß insbesondere im Baubereich Handlungsbedarf bestehe (Mitte 1994) und forderte eine auf diesen Sektor (Bauhauptgewerbe) beschränkte Regelung. Die anderen Gruppen forderten hingegen eine allgemeingültige

61 National Immigration Forum, <http://www.immigrationforum.org/national.htm>

62 ACLU o.J.: "The Rights of Immigrant". Briefing Paper Nr. 20 (Herbst 1997 update). NAM Briefing, 105th Congress, First Session, Special Issue. Die vierte Gruppe ohne eigene Position ist die awo, die, laut Interview, aus Kapazitätsgründen nicht an der Diskussion beteiligt war. Zu beachten ist also, daß sich die folgenden Aussagen zu den einzelnen Dimensionen der abhängigen Variable in Deutschland nur auf sechs und in den USA auf fünf Gruppen beziehen.

Richtlinie. Die Frage der wünschenswerten Reichweite und des Denationalisierungsgrades ist also wenig umstritten.

Unterschiede ergeben sich vor allem bei den verschiedenen Interventionsdimensionen. Hinsichtlich der sozialen Inklusivität fordern alle Gruppen – außer der BDA – eine Ausdehnung von nationalen Regelungen auf entsandte Arbeitnehmer, allerdings in unterschiedlichen Ausmaßen: die Gewerkschaften und die Grünen streben an, die Unterminierung nationaler Standards komplett zu verhindern, wohingegen der HDB eine gewisse Absenkung der Standards hinnimmt. Die Republikaner zielen zwar ebenfalls auf eine Beibehaltung nationaler Standards ab,<sup>63</sup> tun sich aber gleichzeitig durch eindeutig ausländerfeindliche Diskriminierungen hervor.<sup>64</sup> Hinsichtlich der *Regelungsintensität* im engeren Sinn ergibt sich ein sehr differenziertes Bild. Intensive und differenzierte Regelungen werden v.a. vom DGB und von den Grünen eingefordert. Sie verlangen, daß nicht nur die Bauindustrie, sondern auch andere Dienstleistungssektoren durch eine Entsenderichtlinie bzw. -gesetz erfaßt und die gesamte Lohnabelle auf entsandte Arbeitnehmer erstreckt werden soll. Gleichzeitig wird grundsätzliche Anerkennung der nationalen Standards zum Arbeitsschutz, zur Arbeitszeit, zur Leiharbeit und zur Lohnfortzahlung für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gefordert.<sup>65</sup> Maßgeblich für den DGB ist, daß „Niedriglöhne [nicht] zur Grundlage des Wettbewerbs“ gemacht werden sollen.<sup>66</sup> Weniger umfassend stellen sich die Forderungen der Tarifparteien der Bauindustrie dar, die nur für ihre Industrie eine Regelung einforderten. Die IG BAU befürwortete aber, wie der DGB und die Grünen, eine AVE der gesamten Lohnabelle, wohingegen der HDB sich lediglich dafür aussprach, den untersten Tariflohn allgemeinverbindlich zu erklären.<sup>67</sup> Alle bisher erwähnten Gruppen forderten darüber hinaus, daß die Urlaubs- und Sozialkassen des Baugewerbes in eine Entsenderegelung mit einbezogen werden. Da sie nicht nur die Sozialproblematik regeln wollten, sondern darüber hinaus auch Forderungen zur Regulierung der Grenze entwickeln, sind dabei die Republikaner am regelungsintensivsten einzustufen.

Ein wichtiges Problem in der deutschen Debatte war das *Steuerungsprinzip*. Das von der Bundesregierung und der BDA, anfangs auch von den Gewerkschaften und dem HDB befürwortete Mittel, die gesetzliche Erstreckung von für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen, geriet aufgrund der wiederholten Weigerung der BDA, einer AVE zuzustimmen, in Mißkredit. Es ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, daß nur der HDB und die Grünen die Einführung eines staatlichen Mindestlohnes andachten, wohingegen die Gewerkschaften später dem Antrag der SPD auf Erstreckung ortsüblicher Löhne zustimmten, mit der

---

63 Die Republikaner 1997: IG-Metall-Chef Zwickel bestätigt REP-Position. Endlich Zusammenhang zwischen Einwanderung und Arbeitsplatzmangel zugegeben, Pressemitteilung 06/97 vom 29.01.1997.

64 Die Republikaner 1995: Lohndumping im Baugewerbe bleibt Problem, Pressemitteilung 54/95 vom 28.06.1995.

65 Bündnis 90/Die Grünen: Antrag, Bundestags-Drucksache 13/786 vom 15.03.1995.

66 Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 1995: Pressemitteilung vom 20.03.1995.

67 Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 1995: Stellungnahme zum nationalen Entsendegesetz, in: Deutscher Bundestag, Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, Ausschußdrucksache 13/0292 vom 25. Oktober 1995 (Folge 2); IG-BAU 1995: Stellungnahme zum nationalen Entsendegesetz, in: Deutscher Bundestag, Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, Ausschußdrucksache 13/0292 vom 25. Oktober 1995 (Folge 2).

Begründung, daß so die Tarifautonomie bewahrt werden würde.<sup>68</sup> Als *aktiv* können – ausgehend von der nationalen Diskussion – der DGB, die IG-BAU und der HDB bezeichnet werden, wohingegen die BDA, die Grünen und die Republikaner auf den Diskussionsprozeß reagiert haben und weniger intensiv tätig geworden sind. Bezüglich der *Handlungsebene* ist die intensive Einbeziehung des europäischen Rahmens durch die Gewerkschaften hervorzuheben. Auch die BDA und der HDB zeichnen sich durch europäische Aktivitäten aus, wohingegen die Grünen und die Republikaner ausschließlich national tätig waren.

In den *USA* zeichnen sich die Forderungen bezüglich der *territorialen Reichweite* durch einen durchschnittlich geringeren Denationalisierungsgrad aus. Lediglich die Gewerkschaften und der sektorale Arbeitgeberverband, die AAMA, treten für internationale Mindeststandards ein. Die Reform Party fordert abwechselnd den Austritt aus der NAFTA und der WTO oder eine Restrukturierung dieser Handelsvereinbarungen beispielsweise durch die Einführung eines „Sozialtarifs“.<sup>69</sup> FAIR hat lediglich nationale Forderungen entwickelt.

Hinsichtlich der *Regelungsinhalte* und der sozialen Inklusivität streben die Gewerkschaften auf nationaler Ebene wie internationaler Ebene vor allem eine verbesserte Überwachung von Lohn- und Arbeitsstandards an. Als radikal muß hier die Reaktion der UNITE eingestuft werden, die fordert, daß Lohn- und Arbeitsstandards unabhängig vom Immigrationsstatus durchgesetzt werden sollen, und somit Sanktionen gegenüber Arbeitgebern, die illegale Immigranten beschäftigen, ablehnt. Innerhalb der AFL-CIO ist diese Position umstritten.<sup>70</sup> Als weniger inklusiv muß die AAMA eingestuft werden, weil die Standards ihres „codes of conduct“ nicht sehr hoch sind. Diese Differenz zeigt sich auch daran, daß die Gewerkschaften öffentlich abgesicherte Regelungen mit effektiven Überwachungsmechanismen verlangen, wohingegen die AAMA einen an ihre Organisation gebundenen, kaum überprüfbaren „code of conduct“ wünschte.<sup>71</sup> Die rechtspopulistischen Gruppierungen streben an, das Problem durch eine Reduzierung (Reform) oder durch einen Immigrationsstop (FAIR) zu beseitigen. Diese Position beinhaltet eine geringe soziale Inklusivität, sie ist allerdings gleichzeitig am regelungsintensivsten, da sie sowohl Grenzenregulierung als auch interne staatliche Maß-

68 Die Position der Grünen bleibt recht vage, wiewohl die Grünen im europäischen Parlament für die Einführung von Mindestlöhnen eintreten ([www.europeangreens.org/policy](http://www.europeangreens.org/policy)).

69 Perot, Ross/Choate, Pat 1993: *Safe Your Job, Save Our Country. Why NAFTA must be Stopped - Now*, New York, 106. Vgl. auch die Position der Reform Party unter Missouri National Founding Convention November 2, 1997, <http://www.reformparty.org/headquarters/platform.htm>.

70 Vgl. die Aussage eines Vertreters der AFL-CIO, United States. House. Committee on the Judiciary. Subcommittee on Immigration and Claims. 1995. *Legal Immigration Reform Proposals: Hearing*, May 17, 1995 zur Unterstützung von Arbeitgebersanktionen und die Kritik des Immigrationskomitees der Los Angeles County Federation of Labor: *The Impact of the Immigration Reform and Control Act on Organized Labor in Los Angeles* vom 03.03.1992. Zu UNITE vgl. "The employer sanctions law must be repealed so as to eliminate the special advantage it grants unscrupulous employers. Whatever position one takes on illegal immigration, it is imperative that U.S. labor laws and effective remedies apply to all workers – without regard to their immigration status. If they don't we are simply providing additional incentive for employers to continue to hire undocumented workers." (Mazur, Jay 1997: *Labor's New Language*, in: *The Dissident* 8-9, 30; Jay Mazur ist Präsident von UNITE).

71 AAMA 1998: *Monitoring and compliance Activities by the U.S. Apparel Industry; Testimony by Larry K. Martin, President before Oversight and Investigations Subcommittee of the House Education and Workforce Committee*, September 25, 1998 ([http://www.americanapparel.org/AAMA\\_Industry:News.html](http://www.americanapparel.org/AAMA_Industry:News.html)); UNITE! o.J.: *The face of change* (Broschüre); AFL-CIO: *Remarks by John J. Sweeney, President of the AFL-CIO; Symposium on Corporate Social Responsibility*; Mount St. Mary's College; March 24, 1998, <http://www.aflcio.org/publ/speech98/sp0324.htm>.

nahmen einfordern. Am wenigsten regelungsintensiv sind die Forderungen des „Responsible Apparel Production Programme“ der AAMA. Was die *Aktivitäten* zur Umsetzung der Forderungen anbelangt, so fällt die Reaktion der UNITE, die ein „partnership for responsibility“ einfordert, am ausgeprägtesten und am internationalsten aus.<sup>72</sup> Weiterhin als aktiv und handlungsintensiv einzustufen sind die AFL-CIO, schon deutlich weniger FAIR. Alle anderen Gruppen reagieren nur auf die Problematik. Aktivitäten jenseits des Nationalstaates weisen nur die Gewerkschaften und die AAMA auf.

Generell fällt die Intensität der gewerkschaftlichen Reaktionsweise in beiden Ländern auf. In allen untersuchten Dimensionen der Reaktionsweise weisen sie hohe Werte auf. Demgegenüber erscheinen die allgemeinen Arbeitgeberverbände in beiden Ländern und die neuen sozialen Bewegungsorganisationen in den USA geradezu passiv. Die sektoralen Arbeitgeberorganisationen in beiden Ländern nehmen das Problem dagegen sehr ernst und haben Lösungsvorschläge entwickelt, obgleich ihre Reaktion in allen Dimensionen insgesamt abgeschwächer ausfällt als die der Gewerkschaften. Die rechtspopulistischen Gruppen zeichnen sich schließlich durch nationale Forderungen aus, die auf eine Exklusion von Ausländern bei gleichzeitig starker Betonung der Rolle des Staates und einer hohen Regelungsintensität hinauslaufen.

### 3.3.3 Problemaufriß und Policy-Zyklen im Asylfall

Gegen Ende der achtziger Jahre nahm die Zahl der Flüchtlinge zu, die in den westlichen Industriestaaten Zuflucht suchten. Wurden in Deutschland noch 1987 ca. 58.000 Asylanträge gestellt, so waren es ab 1988 über 100.000. Ein Höchststand wurde im Jahre 1992 mit 438.000 Asylanträgen erreicht. Auch in den USA stiegen die Anträge auf Asyl Ende der achtziger Jahre von 26.000 im Jahre 1987 auf 100.000 im Jahre 1989. Anfangs der neunziger Jahre reduzierten sie sich wieder, um dann aber in den Jahren 1993 und 1994 auf über 150.000 hochzuschnellen (Beisheim et al. 1999: 125). Dieser Zustrom führte zu deutlich gestiegenen Anforderungen an die mit der Entscheidung über die Gewährung von politischem Asyl beauftragten Behörden und an die aufnehmenden Kommunen. So ist es nicht verwunderlich, daß sich in beiden Ländern Diskussions- und Politikprozesse entwickelten, die dem Problem Abhilfe schaffen sollten.

Das internationale humanitäre Flüchtlingsregime der UNCHR beinhaltet eine allgemein akzeptierte Flüchtlingsdefinition und die Anforderung, solchen Flüchtlingen Asyl zu gewähren. In nicht wenigen Ländern haben diese internationalen Normen inzwischen in nationale Gesetze Eingang gefunden. Im Rahmen der „Intergovernmental Consultation on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia“, die 1985 als ein „Diskussionsforum“ eingerichtet wurde, um Mechanismen zur Reduzierung von Immigration zu erarbeiten, hat sich jedoch inzwischen eine Art „Gegenregime“ entwickelt (Weiner 1995: 159-164). Daneben bestehen auf makro-regionaler Ebene weitere Regelungen, wobei insbesondere die europäischen Kooperationsmechanismen wie das Schengen Abkommen von 1985 und das entsprechende Durchführungsabkommen von 1990, das die Verantwortlichkeit für die Untersuchung von Anträgen auf politisches Asyl festlegt, Bedeutung erlangt haben (vgl.

---

72 UNITE!: The Sweatshop Campaign; <http://www.uniteunion.org/sweathops>.

hierzu Tomei (1997) und auch Gehring (1998: 43-78)). Trotz dieser Vorgaben fanden die gesellschaftlichen Diskussionsprozesse vor allem auf nationaler Ebene statt.

In *Deutschland* kommt es insbesondere gegen der Ende der achtziger Jahre und Anfang der neunziger Jahre zu intensiven Diskussionen und Auseinandersetzungen, an deren Ende die Änderung des Art. 16 GG im Juli 1993 steht. Beispielsweise beklagt Edmund Stoiber, Innenminister in Bayern im Jahre 1991, daß schon jetzt jeder dritte Verwaltungsrichter in Bayern mit Asylfällen befaßt sei: „Wo soll ich denn weitere hernehmen?“ (Der Spiegel 1991, 45: 42, 27). Im Dezember 1992 kam es dann zu einem Kompromiß zwischen der CDU/CSU und der SPD, in dem eine Änderung des Grundgesetzes beschlossen wurde. Alle Gruppen haben sich spätestens im Jahre 1992 zumeist schon im Vorfeld dieses Kompromisses geäußert. Die Situation in den *USA* ist etwas komplexer. Die Institution des politischen Asyls wurde erst 1980 in Form des „Refugee Act“ eingeführt. Flüchtlinge reisten mehrheitlich mittels des Flüchtlingsprogrammes in das Land ein. Im Jahre 1990 wurde eine Reform verabschiedet, die das Asylverfahren fairer ausgestaltete, indem sie die Anhörungsmöglichkeiten verbesserten. Erst seitdem kann gesagt werden, daß das Asylverfahren sich von politischen Erwägungen abgelöst hat (Joppke 1998: 120). Jedoch veränderte sich die Lage drei Jahre später erneut. Der Auslöser einer erneuten Debatte um das Asylrecht war der Anschlag auf das World Trade Center im März 1993. Einer der Täter war als ein Asylantragsteller eingereist und konnte sich so Dokumente verschaffen, die es ihm erlaubten, eine Waffe zu kaufen.<sup>73</sup> Drei Gesetze wurden dann 1993 in den Kongress eingebracht, die 1995 in Kraft traten.<sup>74</sup> Asylpolitik war zudem Thema des „Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act“ von 1996, der von liberaler Seite äußerst kritisch eingeschätzt wird. So wurde beispielsweise die sichere Drittstaaten-Regelung eingeführt und der Zeitraum, innerhalb dessen ein Asylantrag gestellt werden kann, auf ein Jahr verkürzt. IIRAIRA stärkt darüber hinaus die Deportationsverfahren und die „immigration inspectors“ haben nun die Macht zur „summary exclusion“, d.h. Antragsteller haben kein weiteres Anhörungsrecht vor einem „immigration judge“. Gleichzeitig erweiterte der IIRAIRA jedoch den potentiellen Asylantragskreis, da staatliche Zwangsmaßnahmen zur Geburtenkontrolle und weibliche Genitalbeschneidung ebenfalls als Asylgründe anerkannt werden.

---

73 Vgl. beispielsweise R. L. Mazzoli: "The asylum system is sick. The asylum system needs attention in the very worst way. One hundred thousands roughly, new asylum cases are filed each year. Depending on whose view you use anywhere from 200,000 to perhaps even 300,000 cases are pending at this point, at the end of the fiscal year 1992. Facing this torrent, giant cascade of cases, are 150 trained asylum officers". Einleitung von R. L. Mazzoli, (Chairman, House of Representatives, Subcommittee on International Law, Immigration, and Refugees, Committee on the Judiciary): United States. House. Committee on the Judiciary. Subcommittee on International Law, Immigration and Refugees. 1993. Asylum and Inspections Reform: Hearing, April 27, 1993, 1,3.

74 H.R. 1355: Exclusion and Asylum Reform Amendment of 1993"; H.R. 1679 "Asylum Reform Act of 1993" H.R. 1153 "Immigration Pre-Inspection Act of 1993". Die Reform von 1995 umfaßte eine Verdoppelung der Anzahl der Entscheider (asylum officers) von 150 auf 325 und eine Anhebung der Anzahl der Richter von 112 auf 179. Andere Änderungen zielen auf die Beschleunigung des Verfahrens. Darüber hinaus wird eine Arbeitserlaubnis erst nach 180 Tagen Aufenthalt erteilt. Diese Reformen verkürzten die Verfahrensdauer auf 60 Tage.

### 3.3.4 Die Reaktionen der betrachteten Gruppen im Asylfall<sup>75</sup>

In *Deutschland* legten – außer den Republikanern – alle Gruppen Forderungen nach einer Harmonisierung der Asylpolitik auf europäischer Ebene vor und zielten damit auf eine Ausweitung der *territorialen Reichweite*. Betrachtet man jedoch den Grad der *sozialen Inklusivität* und den der *Regelungsintensität* so ergeben sich erhebliche Unterschiede. Der DGB, die Grünen und die awo traten für sozial inklusive Regelungen ein und forderten die Einrichtung eines individuellen Grundrechts auf Asyl auf der europäischen Ebene.<sup>76</sup> Der DGB und die Grünen warfen darüber hinaus der Bundesregierung vor, die Asylproblematik für Wahlkampfzwecke zu instrumentalisieren und wesentliche Tatsachen entweder zu unterschlagen oder falsch darzustellen.<sup>77</sup> Demgegenüber betonte die BDA die Notwendigkeit, das Grundgesetz zu ändern, damit Deutschland sich an den europäischen Harmonisierungsprozessen beteiligen könne. In ihrem Papier nimmt die BDA die wesentlichen Kernpunkte des Parteienkompromisses vorweg: Sichere Dritt-Staatenregelung, Länderlisten, in anderen EU-Staaten abgelehnte Asylbewerber dürfen in Deutschland keinen weiteren Antrag stellen, und offensichtlich unbegründete Anträge sollen überhaupt nicht mehr zum Asylverfahren zugelassen werden.<sup>78</sup> Die Republikaner hingegen lehnten nicht nur europäische Harmonisierungsbestrebungen ab, sie forderten darüber hinaus die Abschaffung des Art. 16 GG und befürworteten ein einfaches Bundesgesetz.<sup>79</sup> Hinsichtlich des *Steuerungsprinzips* forderten der Sache entsprechend alle Gruppen staatliche Regelungen. Der DGB, die Grünen und die awo jedoch setzten sich nicht nur für den Erhalt des Art. 16 GG ein, sondern forderten darüber hinaus eine verbesserte und sachlichere Informationspolitik von seiten der Bundesregierung. Hinsichtlich der Durchsetzung der Forderungen waren der DGB und die Grünen am aktivsten, jedoch hat keine der betrachteten Gruppen Aktivitäten jenseits des Nationalstaates entwickelt.

Betrachtet man die Forderungen der *amerikanischen Gruppen* so ist zunächst anzumerken, daß differenzierte Positionen allein von FAIR und der ACLU entwickelt wurden. NIF und die AFL-CIO sprachen sich lediglich pauschal für eine Beibehaltung der Institution des politischen Asyls aus und zeigten somit keine kodierfähige Reaktionsweise. Betrachtet man die Positionen der ACLU und FAIR entlang der einzelnen Dimensionen, so ist hinsichtlich ihrer *territorialen Reichweite* festzuhalten, daß sie beide nur Forderungen für die nationale Ebene entwickelten. Der Denationalisierungsgrad des gesellschaftlichen Diskurses in den USA ist anders als in Deutschland mithin sehr gering.

<sup>75</sup> Siehe hierzu Tabelle 3.3.2.

<sup>76</sup> Der DGB argumentiert beispielsweise: „Die fortschreitende europäische Integration bis hin zu den Vereinigten Staaten von Europa erfordert ein europäisches Asylrecht. Die notwendige Harmonisierung darf nicht dazu führen, daß erreichte nationale Standards abgebaut werden. Individuelles Gehör und Rechtsweggarantie sind unverzichtbare Bestandteile einer europäischen Lösung“ Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Referat Migration, Internationale Arbeitsteilung, 1996: Von der Ausländerbeschäftigung zur Einwanderungspolitik. Beschlüsse, Stellungnahmen und Forderungen des DGB 1990-1993, Broschüre, 18, 19.

<sup>77</sup> Steinkühler, Franz 1992: Rückfragen zur Asyldebatte in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 39: 6, 500-502.

<sup>78</sup> Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände 1992: Ausländerbeschäftigung in Deutschland. Grundsätze und Empfehlungen der Arbeitgeber, Köln.

<sup>79</sup> Rolf Schlierer (Bundesvorsitzender der Republikaner) 1992 im Landtag von Baden-Württemberg - 11. Wahlperiode - 5. Sitzung - Dienstag, 30. Juni 1992.



Anders stellt sich die Situation bei der Frage nach der *sozialen Inklusivität* und der *Regelungsintensität* dar. Hier befürwortete die ACLU eine Ausweitung der Definition des politischen Asyls und lehnte Forderungen nach „summary exclusion“ vehement ab, da so die Gesamtheit der Umstände, denen sich Antragstellerinnen und Antragsteller gegenübersehen, nicht berücksichtigt werden könnten.<sup>80</sup> Die ACLU wies auf die Notwendigkeit eines ordentlichen und fairen Rechtsweges hin.<sup>81</sup> Demgegenüber betonte FAIR, daß die Institution des politischen Asyls außer Kontrolle geraten sei und auf eine völlig neue Grundlage gestellt werden müsse, um die Glaubwürdigkeit dieser Institution wieder herzustellen.<sup>82</sup> Weiterhin solle Asyl nur temporär gewährt werden und die Dauer begrenzt sein. Die Zahl der Asylbewerber solle des weiteren mit dem Flüchtlingsprogramm verrechnet werden.<sup>83</sup> Hinsichtlich des *Aktivitätsgrades* sind beide Gruppen gleich hoch einzustufen, beide waren aktiv und intensiv in den politischen Prozeß involviert. Jedoch hat keine der beiden Gruppen Aktivitäten jenseits Nationalstaates entfaltet.

Beim Asylfall sind also die inhaltlichen Konfliktlinien relativ klar umrissen. Auf der einen Seite treten die Gewerkschaften und die Bürgerrechtsbewegungen als Befürworter der Beibehaltung bzw. des Ausbaus der Institution des politischen Asyls auf und auf der anderen Seite versucht die alte und neue Rechte die Zahl der Antragsteller zu verringern. Allerdings sind innerhalb dieser beiden Positionen nochmals Differenzierungen vorzunehmen: Hinsichtlich der Raumdimension sind der DGB, die Grünen und die awo als denationalisiert einzustufen, wohingegen der Denationalierungsgrad bei den amerikanischen Gruppen sehr gering ist. Ähnliches läßt sich auf der Gegenseite beobachten: Die BDA fordert internationale Maßnahmen, wohingegen FAIR und die Republikaner für nationale Alleingänge eintreten. Hinsichtlich der Handlungsdimension ergibt sich ein komplexeres Bild: Keine der beteiligten Gruppen weist signifikante internationale Aktivitäten auf, obwohl DGB, Grüne, FAIR, und ACLU frühzeitig handlungsaktiv geworden sind.

---

80 Aussage eines Vertreters der ACLU, United States. Senate. Committee on the Judiciary. Subcommittee on Immigration and Refugee Affairs. 1994. Terrorism, Asylum Issues, and U.S. Immigration Policy: Hearing, May 28, 1993. Aussage eines Vertreters der AFL-CIO, United States. House. Committee on the Judiciary. Subcommittee on Immigration and Claims. 1995. Legal Immigration Reform Proposals: Hearing, May 17, 1995.

81 Aussage eines Vertreters der ACLU, United States. Senate. Committee on the Judiciary. Subcommittee on Immigration and Refugee Affairs. 1994. Terrorism, Asylum Issues, and U.S. Immigration Policy: Hearing, May 28, 1993. United States. House. Committee on the Judiciary. Subcommittee on Immigration and Claims. 1995. Legal Immigration Reform Proposals: Hearing, May 17, 1995.

82 Vgl. FAIR 1995: Ten Steps to Ending Illegal Immigration, Federation for American Immigration Reform, Washington, D.C., 3-6. Besonders klar: „There should be summary denial for claims that are facially not credible, or where the alien has acted inconsistently with an asylum claim by forum/nation shopping, passing through several safe countries, destroying documents without good cause, or failing to make an asylum claim on a timely basis (within 15 days of arrival in the U.S.)“

83 Stellungnahme eines Vertreters von FAIR, United States. House. Committee on the Judiciary. Subcommittee on Immigration and Claims. 1995. Immigration in the National Interest Act of 1995: Hearing, June 29, 1995, 321.

#### 4. Statt Schlußfolgerungen: Drei Befunde und sechs Implikationen

Welche politischen Reaktionen auf die gesellschaftliche Denationalisierung sowie die nachlassenden Steuerungskapazitäten des Nationalstaates lassen sich auf Seiten von nationalen Interessengruppen in großen OECD-Staaten beobachten? Durch welche Faktoren werden die politischen Reaktionsweisen von nationalen Interessengruppen beeinflusst? Verändert sich der politische Prozeß im Zuge gesellschaftlicher Denationalisierungsprozesse? In einer ersten Annäherung an diese Fragen wollen wir im folgenden drei allgemeine Befunde und eine Reihe von Implikationen hervorheben.<sup>84</sup>

Befund 1: *Es lassen sich typische Reaktionsmuster auf die untersuchten Denationalisierungsherausforderungen beobachten.* Es können drei Reaktionsidealtypen unterschieden werden, denen sich die real zu beobachtenden Reaktionsmuster sehr häufig annähern.

- a) Ein Reaktionsmuster *nationaler Interventionsstaat*, bei dem hinsichtlich der Reaktionsdimension *Raum* (Denationalisierungsgrad und territoriale Reichweite der Forderung) relativ geringe Werte,<sup>85</sup> hinsichtlich der Reaktionsdimension *Intervention* (Regelungsintensität sowie Steuerungsprinzip und Regelungssubjekt) relativ hohe Werte<sup>86</sup> und hinsichtlich der Reaktionsdimension *Aktion* (Reaktionsmodus, Handlungsintensität und Handlungsebene) wiederum niedrige Werte<sup>87</sup> erreicht werden (vgl. hierzu Abschnitt 2). Die Reaktionsweise der Republikaner im Fall der illegalen Inhalte ist ein gutes Beispiel für dieses Muster (siehe Schaubild 1 im Anhang).
- b) Ein Reaktionsmuster *transnationale (De)-Regulierung*, das dem Reaktionsmuster *nationaler Interventionsstaat* spiegelbildlich entgegengesetzt ist, sich also hohe Raumwerte, geringe Interventionswerte und hohe Aktionswerte beobachten lassen. Die Canadian Association of Internet Providers repräsentiert dieses Reaktionsmuster sehr schön im Fall der illegalen Inhalte (siehe Schaubild 2 im Anhang).
- c) Ein Reaktionsmuster *internationale (Re)-Regulierung*, das hinsichtlich aller drei Dimensionen der Reaktion relativ hohe Werte aufweist, meist mit etwas geringeren Werten bei der *Interventionsdimension*. Die Reaktion der Gruppe Unite im Fall der Arbeitsmigration ist ein gutes Beispiel für dieses Muster (siehe Schaubild 3 im Anhang).

Über zwei Drittel der Fälle lassen sich relativ mühelos diesen idealtypischen Reaktionsmustern zuordnen.<sup>88</sup> Aus diesem Sachverhalt ergeben sich wiederum zwei Implikationen. Zum

84 Derzeit ist der Prozeß der Auswertung und Interpretation der Ergebnisse unseres Forschungsvorhabens noch nicht soweit fortgeschritten, daß wir abschließende Schlußfolgerungen anbieten können. Die hier dargestellten Befunde zeichnen sich jedoch als erste Ergebnisse ab.

85 Gering heißt hier, daß der Denationalisierungsgrad der Forderung und die geforderte Reichweite im Vergleich zu den anderen befragten Gruppen relativ niedrig sind.

86 Hoch heißt hier, daß der geforderte Eingriff in freie Austauschprozesse relativ tief ist, d.h. regelungsintensive Eingriffe gefordert werden, bei denen staatliche Akteure in Form von Ge- und Verboten eingreifen.

87 Gering heißt hier, daß die betrachtete Gruppe als eher reaktiv und/oder passiv eingestuft wurde, daß das Ausmaß und die Intensität ihrer Aktivitäten relativ gering und ihre wichtigste Handlungsebene das nationale politische System ist.

88 Wenn alle drei Dimensionen der Reaktionsweise komplett dichotomisiert werden, ergeben sich 23 = 8 denkbare Reaktionstypen. Die drei genannten Typen (37,5 Prozent aller denkbaren Typen) decken dann ca. 70 Prozent der realen Fälle ab.

einen taucht das Muster einer negativen Korrelation zwischen der Regelungsreichweite (Raumdimension) und der Regelungsintensität (Interventionsdimension) häufig auf. Wenn politische Gruppen angesichts von Denationalisierungsherausforderungen auf sehr raumgreifende internationale Institutionen setzen, geht dies meist einher mit Vorschlägen zugunsten von weniger tiefen Eingriffen in freie Austauschprozesse und von Steuerungsinstrumenten, die tendenziell eher weich und marktkonform sind sowie tendenziell eher auf Selbststeuerungsmechanismen als auf hierarchische Durchsetzung bauen. Der Teil der Globalisierungsliteratur, der insbesondere auf die Schwächung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates hinweist (statt vieler: Cerny 1996: 123-137), wird hierdurch modifiziert. Zwar wird der Unterminderung nationaler Politiken durch die Etablierung von internationalen Regimen und Politiken begegnet. Diese weisen jedoch eine deutlich geringere Regelungsintensität auf. Gleichzeitig bestätigt sich die Position, daß „Global Public Policies“ verstärkt auf die Delegation an private Akteure und die Verwendung marktkonformer Mechanismen setzen (vgl. hierzu v.a. Reinicke 1998). Es kann also festgehalten werden, daß der Siegeszug neuer, weicher politischer Steuerungsinstrumente sich insbesondere bei den politischen Gruppen am deutlichsten zeigt, die sich für internationale Kooperation und starke internationale Institutionen zur Bewältigung von Denationalisierungsherausforderungen aussprechen. Insofern kann von einer *Wahlverwandtschaft* zwischen hierarchischer Steuerung und Nationalstaat sowie von *neuen Steuerungsmodi und Regieren jenseits des Nationalstaates* gesprochen werden (Implikation 1).<sup>89</sup> Eine solche These baut auf dem Befund des Abbaus politischer Eingriffsmöglichkeiten in transnationale Märkte auf, unterscheidet sich aber in zweierlei Hinsicht: Sie erkennt (a) die Möglichkeit der (Re)-Regulierung auf der internationalen Ebene an, und sieht (b) internationale Regelungen nicht auf marktschaffende Inhalte beschränkt. Gleichzeitig weist sie darauf hin, daß internationale (Re)-Regulierungen gegenüber nationalen Eingriffen weniger regelungsintensiv sind und mit weicheren Steuerungsinstrumenten wirken. Verglichen mit dem keynesianischen Wohlfahrtsstaat stellen sie daher eine relative De-Regulierung dar.

Diese Wahlverwandtschaften stellen also die Vision einer politischen (Re)-Regulierung jenseits des Nationalstaates nicht grundsätzlich in Frage. Der Verzicht auf eine hohe Regelungsintensität und der Rückgriff auf weichere Steuerungsinstrumente zur Regelung von denationalisierten Handlungszusammenhängen darf nicht mit einem Verzicht auf eine (Re)-Regulierung verwechselt werden. Allerdings wird die Wahlverwandtschaft seitens der Unternehmensverbände nicht selten für ihre Zwecke instrumentalisiert. So läßt sich beispielsweise bei der BDA und der NAM im Falle der Arbeitsmigration recht deutlich zeigen, wie die Betonung und das Festhalten an internationalen Regelungen, die primär marktschaffend sind, eingesetzt werden, um eine Regelung gegen die Unterminderung von nationalen Sozialstandards zu verhindern. Dennoch lassen sich in allen Fällen Gruppen identifizieren, die klare Vorstellungen über eine Bearbeitung von Denationalisierungsherausforderungen durch eine

---

89 Sicherlich haben insbesondere die Arbeiten des Kölner Max Planck Instituts für Gesellschaftsforschung überzeugend nachgewiesen, daß auch auf nationalstaatlicher Ebene verstärkt auf „gesellschaftliche Selbstregulierung“, vgl. insbesondere die Beiträge zu Mayntz/Scharpf (1995). Insofern mag die Rede von der Wahlverwandtschaft als überzogen erscheinen. Es ist allerdings zu beachten, daß es sich bei der gesellschaftlichen Selbststeuerung in den Nationalstaaten um einen Prozeß handelt, der als eine Abweichung von Idealtyp der nationalstaatlichen Intervention konzeptualisiert wird. Zudem vertreten gerade Autoren wie Scharpf (1999: Kap. 2) und Streeck (1997: 643-664) mit der These von der Schwierigkeit „positiver“, „marktkorrigierender“ Eingriffe jenseits des Nationalstaates eine viel stärkere und problematische Version unserer Wahlverwandtschaftsthese.

(Re)-Regulierung auf der internationalen Ebene haben. Dabei tun sich v.a. die Gruppen der Kategorie „bürgerrechtsorientierte Neue Politik“ (bzw. „linke“ Neue Soziale Bewegungen) hervor. Direkt dahinter folgen die gewerkschaftlichen Dachverbände und dann die problemfeldspezifischen Unternehmensverbände, die beide noch vergleichsweise häufig v.a. auch auf europäischer Ebene aktiv sind. Das überrascht nur insofern, als diese Akteure gleichzeitig meist den Zugang zu den nationalen politischen Entscheidungsprozessen als nicht allzu schwer empfinden. Es ist also nicht so, daß ein geringer Einfluß auf der nationalen Ebene zu verstärkt europäischen und internationalen Aktivitäten führt, sondern es stellt sich eher der Eindruck ein, daß politische Denationalisierung – verstanden als die politische Regelung von denationalisierten Handlungszusammenhängen – zu einer Zunahme der verfügbaren Einflußkanäle führt, die allerdings nur von einer kleinen Anzahl von politischen Akteuren heute bereits auf der ganzen Breite genutzt werden. Diese Gruppen gründen ihren politischen Einfluß weniger auf klassische Einflußressourcen wie Konflikt- und Organisationsfähigkeit, sondern v.a. auf kognitive und Informationskapazitäten hinsichtlich der Problemlage und der Problemlösung. In der Tat scheint also ein großer Einfluß auf das Regieren jenseits des Nationalstaates nicht nur von strukturellen Machtressourcen, sondern ganz entscheidend auch von kognitiven und Informationskapazitäten der betroffenen Akteure abzuhängen. Die Bedeutung von „epistemic communities“ (statt vieler: Adler/Haas 1992: 367-390) scheint sich demnach nicht auf den Bereich der internationalen Umweltpolitik zu beschränken. Vielmehr scheint gerade die *Auseinandersetzung über politische Denationalisierungsprobleme verstärkt durch neue politische Ressourcen* geprägt zu sein (Implikation 2).

Befund 2: *Abgesehen von den Unternehmensdachverbänden (die deutlich zum Reaktionstyp transnationale (De)-Regulierung neigen) und den Gruppen, die der Neuen Rechten zuzurechnen sind (und meist dem Reaktionstyp nationaler Interventionsstaat zuneigen), scheinen nur wenig idealtypische Reaktionsmuster mit den Typen von politischen Gruppen zu korrelieren.* Bei den Gewerkschaften lassen sich hingegen mindestens zwei typische Reaktionsmuster ausmachen: Teilweise – wie etwa in den Internet-Fällen – liegen sie recht nahe am Reaktionstyp *nationaler Interventionsstaat* (dann allerdings auf einem höheren Denationalisierungs- und Aktivitätsniveau als die Neue Rechte), teilweise stehen sie aber auch für die Vision einer internationalen (Re)-Regulierung auf hohem Regelungsniveau – so etwa bei den Migrationsfällen oder der DGB bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen. Auch bei den problemfeldspezifischen Unternehmensverbänden und bei den Gruppen der „Neuen Linken“ ergeben sich wenig evidente Zusammenhänge zwischen Reaktionsmuster und Gruppentyp.

Das Gesamtbild der Reaktionsmuster variiert allerdings erheblich mit der Art der Herausforderung (siehe Abschnitt 2). Bei der Arbeitsmigration und der Asylpolitik beispielsweise überwiegt der Gegensatz von Reaktionstyp *internationale (Re)-Regulierung*, das sich v.a. bei gewerkschaftlichen Gruppen und bei der Neuen Linken beobachten läßt, und den Reaktionstypen *transnationale (De)-Regulierung* bzw. strategische Ignoranz, zwischen denen sich im allgemeinen die Arbeitgebervertreter bewegen. Das Gesamtbild der Reaktionsmuster liegt bei den Klimafällen eher dazwischen. Hier stehen sich die Gruppen zwar teilweise noch entlang der „alten“ cleavages zwischen den linken und rechten Gruppen gegenüber, allerdings weniger im Hinblick auf die klassische Frage der Redistribution, sondern eher mit Blick auf „neue“ Fragen der Organisation eines nachhaltigen globalen Wirtschaftens. Als weiteres „neues“ Element kommt die im Vergleich zu den anderen Gruppen besonders aktive Rolle der linken NSBs hinzu, die sehr präzise und innovative Vorstellungen zu globalen Rege-

lungsscharakteristika entwickeln und diese auch transnational koordiniert in die internationalen Verhandlungen einbringen. Bei den Internet-Fällen stehen sich hingegen relativ klar allgemeine Gruppen, die v.a. dem Reaktionstyp *nationaler Interventionsstaat* zugeordnet werden können, und problemfeldspezifische Gruppen, die weitgehend dem Reaktionstyp *transnationale (De)-Regulierung* zugeordnet werden können, gegenüber. Dabei spielen die altbekannte „cleavages“ zwischen linken und rechten Gruppen keine gewichtige Rolle. Vielmehr sind die Positionsdifferenzen zwischen den allgemeinen und problemfeldspezifischen Gruppen akzentuierter als die zwischen „links“ und „rechts“ oder zwischen „alter“ und „neuer“ Politik. Es fällt die fast komplette Übereinstimmung zwischen den problemfeldspezifischen Arbeitgeberverbänden, Neuen Sozialen Bewegungen und Arbeitnehmerverbänden auf, während die Dachverbände nicht selten alte Gefechte kämpfen, die nicht immer von einer herausragenden Kenntnis der Materie geprägt zu sein scheinen. Wenn wir nun davon ausgehen, daß die Internet-Fälle vergleichsweise stark und die Migrationsfälle vergleichsweise wenig denationalisiert sind (vgl. die Problembeschreibungen in Abschnitt 3), dann zeichnet sich die Hypothese ab, daß sich insbesondere in stark denationalisierten Problemfelder *gesellschaftliche Konfliktlinien*, die Politik in der nationalen politischen Konstellation geprägt haben, *drastisch an Bedeutung verlieren* (Implikation 3).<sup>90</sup> *The politics of denationalization* scheint also nicht zuletzt davon geprägt zu sein, daß die Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit relativ an Bedeutung verliert und andere Konfliktlagen an Bedeutung gewinnen.

Eine denkbare Interpretation dieses Ergebnisses besteht darin, daß im Zeitalter der Globalisierung eine zusätzliche Konfliktlinie, nämlich die zwischen unterschiedlichen wirtschaftlichen Sektoren, zu den bekannten hinzutritt.<sup>91</sup> Alternativ läßt sich argumentieren, daß in dem Maße, wie denationalisierte Problemlagen im gesamten politischen Problemhaushalt an Bedeutung gewinnen, dies zur zusätzlichen Unübersichtlichkeit der Politik führt. Altbekannte und liebgewordene Konfliktlinien und Feindbilder überlagern sich dann je nach Problemlage. Selbst wenn das Problem als solches kaum noch umstritten ist, wie beispielsweise im Fall des Klimawandels, wird die meiste Energie in die politische Auseinandersetzung um die Frage gesteckt, ob die Suche nach einer angemessenen Politik primär als Standortproblem (die Wirtschaft nicht mehr belasten als in anderen Ländern) oder als Externalitätenproblem (alles tun, damit eine internationale Lösung erreicht wird) aufzufassen ist. Gleichzeitig tritt der o.g. Konflikt zwischen den Sektoren auf, was im Klimafall dazu führt, daß der betrachtete Einzelverband IG BCE sich in seiner Position deutlich vom DGB unterscheidet und eher auf einer Linie mit der Standort-Argumentation der Wirtschaftsverbände liegt. Wie schon bei der Problemdefinition scheint auch hinsichtlich der Problemlösung heute zwar Einigkeit – teilweise bis hin zu gewerkschaftlichen Vertretern – darüber zu herrschen, daß marktkonforme und unbürokratische Steuerungsinstrumente vorzuziehen sind (siehe Befund 1), das Verständnis von marktkonformen und unbürokratischen Steuerungsinstrumenten variiert aber enorm. Dieses Ergebnis stärkt einerseits konstruktivistische Argumente, die nicht zufällig gerade nach dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung traditioneller Konflikte an Bedeutung gewonnen

90 Zur Erinnerung: Wir verwenden den Begriff der sozialen Konfliktlinien nicht zur Bezeichnung einer Akteurskonstellation in jeder beliebigen politischen Auseinandersetzung wie Rae/Taylor (1970), sondern im Sinne von institutionell und organisatorisch verfestigten, über viele Sachbereiche wiederkehrende Akteursformation wie Lipset/Rokkan (1967).

91 Vgl. hierzu Frieden (1991: 425-451), der unter Anwendung des Heckscher-Ohlin-Theorems frühzeitig darauf hingewiesen hat, daß eine Zunahme von Konflikten zwischen Sektoren eine zu erwartende Folge ökonomischer Globalisierung ist.

haben,<sup>92</sup> sie müssen aber andererseits insofern wieder relativiert werden, als die von den Akteuren vertretenen „Ideen“ sich häufig recht leicht auf deren Interessenlagen zurückführen lassen. Zugespißt kann formuliert werden, daß in *stark denationalisierten Problemlagen ein opportunistischer, problemfeldspezifischer Kampf um Problemdefinitionen* das Bild zu prägen scheint (Implikation 4).

Befund 3: *Auch im Zuge der „politics of denationalization“ bleibt der Staat das wichtigste politische Forum für die politischen Gruppen, die generativ mit dem Nationalstaat gekoppelt sind.* Trotz aller existierenden Forderungen nach internationaler Kooperation, nach marktkonformen Steuerungsmechanismen, nach gesellschaftlicher Selbstorganisation u.v.a. bleiben nationalstaatliche Foren das wichtigste und vorrangige Aktionsfeld der politischen Bemühungen von Interessengruppen. Ungefähr 60 Prozent aller beobachteten Interessengruppen agieren vorrangig in nationalen politischen Systemen und fast alle „auch“ in nationalen politischen Systemen, obwohl die Mehrheit der betrachteten Gruppen angesichts der Denationalisierungsherausforderungen mehr internationale Kooperation wünschen.<sup>93</sup> Der Trend zur Transnationalisierung, d.h. die intensivierten transnationalen Kontakte und Interaktionen von politischen Interessengruppen, beinhaltet also nicht notwendigerweise eine Schwächung der nationalen politischen Systeme, es spricht vielmehr vieles dafür, daß die transnationalen Kontakte der politischen Gruppen, die mit dem Nationalstaat generativ verbunden sind, v.a. dann zunehmen, wenn Nationalstaaten über intergouvernementale Foren Kontaktmöglichkeiten bieten (vgl. Risse-Kappen 1995: 3-33).

Eine Implikation dieses Befunds ist klar: Das vorschnelle Ende der nationalstaatlich abgegrenzten politischen Systeme steht nicht bevor, der Nationalstaat stirbt nicht einfach ab. Die durch die gesellschaftliche Denationalisierung hervorgerufenen Herausforderungen für das Regieren werden nur dann unter Berücksichtigung des Wissens und der Interessen der betroffenen gesellschaftlichen Akteure bearbeitet werden können, wenn das nationale politische System als ein Mechanismus der Artikulation, der Aggregation und der Repräsentation von Interessen fungiert. *Regieren jenseits des Nationalstaates kann nicht ohne den Nationalstaat gelingen* (Implikation 5).<sup>94</sup>

Gleichzeitig deuten unsere Befunde auf eine veränderte Rolle des Nationalstaates hin. Abgesehen von einigen rechtsextremen Gruppen ist die Bedeutung internationaler Institutionen bei der Formulierung politischer Richtlinien allgemein anerkannt. Der Wunsch nach mehr internationaler Kooperation ist beinahe uniform, die Differenzen ergeben sich meist hinsicht-

---

92 Zur amerikanischen Diskussion vgl. die Überblicksbeiträge von Ruggie (1998: 855-886) und Finnemore/Sikkink (1998: 887-917). Zur deutschen Diskussion vgl. den Überblicksbeitrag von Risse (2000).

93 Der Median mit Blick auf Denationalisierungsgrad und territorialer Reichweite der gewünschten Regelungen liegt durchschnittlich deutlich näher bei sehr denationalen Regelungen mit globaler Reichweite als bei nationalen Regelungen.

94 Man könnte einwenden, es sei kein überraschendes Ergebnis, daß die betrachteten, generativ mit dem Nationalstaat verbundenen Gruppen den Nationalstaat als Hauptadressat ihrer Forderungen nennen. Es handelt sich bei diesem Befund jedoch mehr als nur um ein Artefakt unserer Gruppenauswahl. Solange große politische Interessengruppen einen Großteil ihrer Ressourcen auf den Nationalstaat als politisches Forum verwenden, kann kaum mit seinem Absterben gerechnet werden. Die Validität unserer Aussage wird zudem dadurch gestützt, daß wir die untersuchten Gruppen nach dem Verhältnis ihrer Aktivitäten auf nationaler und transnationaler Ebene (unmittelbar oder über internationale Dachorganisationen) direkt befragt haben.

lich der Frage der Gestalt und der Realisierungsmöglichkeit von internationalen Vereinbarungen. Außerdem scheinen sich in den von uns untersuchten Fällen die Kompetenzen der Agendasetzung von den nationalen politischen Systemen wegentwickelt zu haben, womit sich doch eine weitere, wiewohl sehr spezifische Relativierung der nationalen politischen Systeme andeutet. Dies wird etwa in den Klimafällen deutlich, wo zum einen das Agenda-Setting anfangs eindeutig von internationalen Expertengremien bestimmt wurde und zum anderen dann die Vereinten Nationen mit ihrer Empfehlung, zur Vorbereitung der UNCED nationale Komitees zur Einbeziehung des Sachverständes aller relevanten Gruppen einzurichten, den Anstoß für die nationalen Willensbildungsprozesse gaben. Die meisten der von uns untersuchten Interessengruppen mußten zugestehen, daß sie bei den von uns betrachteten Politikzyklen eine re-aktive oder abwartende Rolle einnehmen, wobei insbesondere einige Gruppen im Fall der CO<sub>2</sub>-Emissionen und der Asylmigration eine aktive Rolle spielten. Die Gruppen, die plausiblerweise in Anspruch nehmen können, aktiv und agendasetzend gewirkt zu haben, weisen im Schnitt eine deutlich größere Nähe zu transnationalen Expertennetzwerken auf, die bei den meist nur schwer „wahrnehmbaren“ Denationalisierungsherausforderungen eine bedeutende Definitionsmacht zu haben scheinen. Gerade wegen dieser Expertenlastigkeit scheint die „politics of denationalization“ kaum unkonventionelle oder unkooperative Formen der politischen Einflußnahme zu beinhalten.

Während also der *Nationalstaat* auch in neuen Arrangements des Regierens eine zentrale Rolle spielen wird (Implikation 5), scheint seine Rolle in der *postnationalen Konstellation* neu definiert zu werden (Implikation 6). Agendasetzung und Politikformulierung findet zunehmend außerhalb des Nationalstaates statt, während das nationale politische System als eine Form der territorial organisierten Interessenrepräsentation fungiert und zum anderen für die Umsetzung international formulierter Richtlinien verantwortlich zeichnet.<sup>95</sup> Insofern besteht bei einigen politischen Gruppen in der Tat eine Vorstellung von komplexen Mehrebenensystemen, die allerdings meist nicht sehr präzise sind (vgl. Abschnitt 3.2.2).<sup>96</sup>

Die drei Befunde und sechs Implikationen lassen sich in folgendes Fazit gießen: Zum einen ist die politische Denationalisierung definitiv weniger weit fortgeschritten als die gesellschaftliche Denationalisierung und insofern stellt der Nationalstaat nach wie vor einen wichtigen Fokus der politischen Auseinandersetzung dar. Zum anderen scheinen sich im Falle der Denationalisierungsherausforderungen prägnante Besonderheiten im politischen Prozeß herauszubilden, die die *politics of denationalization* deutlich von den Mustern der Willensbildung und Entscheidungsfindung abheben, die wir vom demokratischen Wohlfahrtsstaat gewohnt waren. Aus dieser Perspektive ist es nicht erstaunlich, daß die bisher dominierenden makrokorrelativen Argumentationslinien der Globalisierungsliteratur sich teilweise empirisch so wenig bewährt haben: Die Berücksichtigung der prozessuralen Dimension birgt offensichtlich einiges an Potential für ein besseres Verständnis der Konsequenzen der Globalisierung.

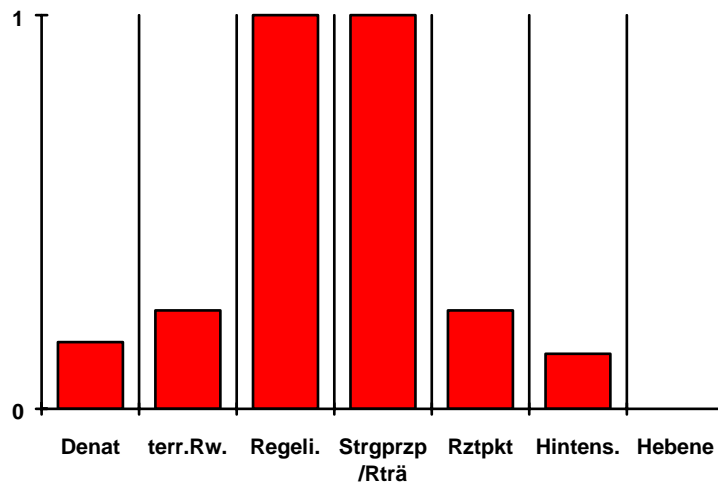
---

95 Vgl. Zürn (1999) für eine Analyse entlang dieser Überlegungen und einen Überblick über die relevante Literatur.

96 In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß immerhin 40 Prozent (also ca. 30 der untersuchten Gruppen) auch jenseits des Nationalstaates aktiv war. Zu diesem Befunde vgl. allerdings auch Jachtenfuchs et al. (1998).

## 5. Anhang<sup>97</sup>

Schaubild 1: Reaktionsmuster der Republikaner, Fall 1 (Illegale Inhalte im Internet)



97 Die folgenden Schaubilder fassen illustrieren einige Ergebnisse unserer Kodierung auf Gruppenebene. Um den Vergleich zu ermöglichen, wurden alle Kodierungen prozentual standardisiert. Trotzdem ist beim Vergleich insbesondere zu beachten, daß einige Kodierungen relativ zu den Positionen der übrigen Gruppen erfolgten, während andere mit absoluten Skalen arbeiten.

Dimension		Kürzel	Skala
Raum	Denationalisierungsgrad der Forderung	Denat	Relativ zu den anderen Gruppen dieses Landes, prozentual standardisiert
	Territoriale Reichweite der Forderung	terr.Rw.	Relativ zu den anderen Gruppen dieses Landes, prozentual standardisiert
Intervention	Regelungsintensität der Forderung	Regeli.	Relativ zu den anderen Gruppen dieses Landes, prozentual standardisiert
	Steuerungsprinzip und Regelungsträger bei der Forderung	Strgprzp /Rträ	Absolute Skala: von 6 (hierarchisch, ordnungsrechtlich) bis 1 (nicht-hierarchisch, informierend), prozentual standardisiert
Aktion	Reaktionszeitpunkt der Gruppe	Rztpkt	Absolute Skala: von 4 (aktiv) bis 1 (passiv), prozentual standardisiert
	Handlungsintensität der Gruppe	Hintens.	Relativ zu den anderen Gruppen dieses Landes, prozentual standardisiert
	Handlungsebene der Gruppe	Hebene	Absolute Skala: von 4 (signifikante internationale Aktivitäten) bis 1 (rein nationale Aktivitäten), prozentual standardisiert



Schaubild 2: Reaktionsmuster der Canadian Association of Internet Providers (CAIP), Fall 1 (Illegale Inhalte im Internet)

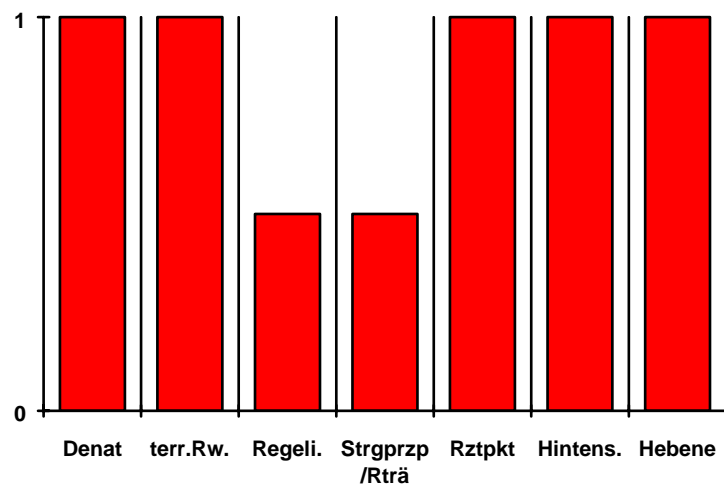
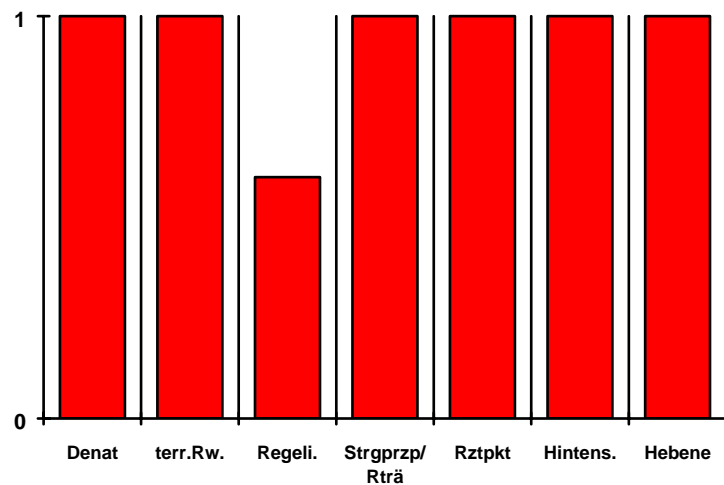


Schaubild 3: Reaktionsmuster der Union of Needle Trades, Industrial and Textile Employees (UNITE), Fall 3 (Arbeitsmigration)



## Literatur

- Adler, Emanuel/Haas, Peter M.* 1992: Conclusion: Epistemic Communities, World Order and the Creation of a Reflective Research Program, in: *International Organization* 46:1, 367-390.
- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit* 1996: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster.
- Amin, Ash* (Hrsg.) 1994: Post-Fordism. A Reader, Oxford.
- Armington, Klaus* 1996: The Capacity to Act. A Comparative Analysis of the Impact of Globalization on Domestic Policies of OECD Countries, ECPR Joint Session Oslo.
- Beck, Ulrich* (Hg.) 1998: Politik der Globalisierung, Frankfurt am Main.
- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael* 1999: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden.
- Bowles, Paul/Wagman, Barnet* 1997: Globalization and the Welfare State: Four Hypotheses and Some Empirical Evidence, in: *Eastern Economic Journal* 23:3, 317-36.
- Brock, Lothar/Albert, Mathias* 1995: Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2:2, 259-285.
- Busch, Andreas/Plümper, Thomas* 1999 (Hrsg.): Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung, Baden-Baden.
- Castles, Stephen/Miller, Mark* 1993: The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. Macmillan, Basingstoke.
- Cerny, Philip G.* 1995: Globalization and the Changing Logic of Collective Action, in: *International Organization* 49:4, 595-625.
- Cerny, Philip G.* 1996: What Next for the State?, in: Kofman, Eleonore/Youngs, Gillian (Hrsg.): *Globalization: Theory and Practice*, London, 123-137.
- Chasek, Pamela et al.* 1996: European Union Views on International Greenhouse Gas Emissions Trading, Environmental Policy Studies Working Paper #3. School of International and Public Affairs, Columbia University.
- Eichhorst, Werner* 1998: Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler und supranationaler Regulierung: Die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union, Dissertation, Universität Konstanz, Juli 1998.
- Esping-Andersen, Gøsta* (Hrsg.) 1996: Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economics, London.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn* 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52:4, 887-917.
- Frieden, Jeffrey A.* 1991: Invested Interests: the Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance, in: *International Organization* 45:4, 425-451.
- Garrett, Geoffrey* 1995: Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy, in: *International Organization*, 49:4, 657-687.
- Garrett, Geoffrey* 1998: Partisan Politics in the Global Economy, Cambridge.
- Gehring, Thomas* 1998: Die Politik des koordinierten Alleingangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5:1, 43-78.

- Godt, Christine* 1998: Der Bericht des Appellate Body der WTO zum EG-Einfuhrverbot von Hormonfleisch. Risikoregulierung im Weltmarkt, in: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 9:6, 202-209.
- Habermas, Jürgen* 1998: Die postnationale Konstellation, Frankfurt am Main.
- Held, David/McGrew, Anthony/Goldblatt, David/Perraton, Jonathan* 1999: *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Cambridge.
- Hirsch, Joachim* 1995: *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Berlin.
- Hirst, Paul/Thompson, Grahame* 1996: *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge.
- Jachtenfuchs, Markus/Diez, Thomas/Jung, Sabine* 1998: Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order, in: *European Journal of International Relations* 4:4, 409-445.
- Joppke, Christian* 1998: Asylum and State Sovereignty: A Comparison of the United States, Germany, and Britain. In: Joppke, Christian (Hrsg.): *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford University Press, Oxford, 109-152.
- Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 1998: *Regieren in entgrenzten Räumen*, PVS-Sonderheft, Opladen.
- Krugman, Paul* 1999: *Der Mythos vom globalen Wirtschaftskrieg. Eine Abrechnung mit den Pop-Ökonomen*, New York/Frankfurt am Main.
- Leibfried, Stefan/Pierson, Paul* 1995: *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington.
- Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein* 1967 (Hrsg.): *Party Systems and Voter Alignments*, New York.
- Malanowski, Norbert* (Hrsg.) 1997: *Social and Environmental Standards in International Trade Agreements. Links, Implementation and Prospects*, Münster.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.) 1995: *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main.
- Moch, Leslie Page* 1997: Foreign Workers in Western Europe: The "Cheaper Hands" in Historical Perspective. In: Klausen, Jytte/Tilly, Louise A. (Hrsg.): *European Integration in Social and Historical Perspective. 1850 to the Present*, Lanham, 110-138.
- Moravcsik, Andrew* 1994: *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Center for European Studies, Harvard University, Working Paper Series 52, Cambridge, MA.
- Neyer, Jürgen/Seeleib-Kaiser, Martin* 1995: *Bringing the Economy Back In. Economic Globalization and the Re-Commodification of the Workforce*, ZeS Arbeitspapier 16/95, Universität Bremen.
- Oberthür, Sebastian* 1993: *Politik im Treibhaus: Die Entstehung des internationalen Klimaschutzregimes*, Berlin.
- Petersmann, Ernst-Ulrich* 1997: Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 8:11, 325-331.
- Pierson, Paul* 1994: *Dismantling the Welfare State*, Cambridge.
- Rae, Douglas W./Taylor, Michael* 1970: *The Analysis of Political Cleavages*, New Haven, Conn.
- Reinicke, Wolfgang* 1998: *Global Public Policy. Governing without Government?* New York.

- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan* 1997: Sozialpolitische Grenzen der Globalisierung. Wohlfahrtsstaatliche Gründe außenwirtschaftlicher Schließung und Öffnung, in: Politische Vierteljahresschrift 38:4, 771-796.
- Risse, Thomas* 2000: Let's Argue: Persuasion and Deliberation in International Relations, in: International Organization 54:1, i.p.
- Risse-Kappen, Thomas* 1995: Bringing Transnational Relations Back in: Introduction, in: ders. (Hrsg.): Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions, New York, 3-33.
- Ruggie, John Gerard* 1998: What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge, in: International Organization 52:4, 855-886.
- Sassen, Saskia* 1996: Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa, Frankfurt.
- Scharpf, Fritz W.* 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, New York/Frankfurt am Main.
- Steffan, Martin* 1994: Die Bemühungen um eine internationale Klimakonvention. Verhandlungen, Interessen, Akteure. Münster/Hamburg.
- Streeck, Wolfgang* 1997: Industrial Citizenship und Regime Competition. The Case of European Works Councils, in: Journal of European Public Policy 4:4, 643-664.
- Thomson, Janice/Krasner, Stephen D.* 1989: Global Transaction and the Consolidation of Sovereignty, in: Czempiel, Ernst-Otto/Rosenau, James (Hrsg.): Global Changes and Theoretical Challenges, Lexington, 195-219.
- Tomei, Veronica* 1997: Europäische Migrationspolitik zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen, Bonn.
- Vogel, David* 1997: Trading Up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protection, in: Journal of European Public Policy 4:4, 556-571.
- Weiner, Myron* 1995: The Global Migration Crisis, New York.
- Wolf, Klaus Dieter* 1997: Entdemokratisierung durch Selbstbindung in der Europäischen Union, in: ders. (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, 271-294.
- Zakon, Robert H.* 1999: Hobbes' Internet Timeline v4.1 (<http://www.isoc.org/guest/zakon/Internet/History/HIT.html>).
- Zevin, Robert B.* 1992: Are World Financial Markets More Open? If so, why and with which Effects?, in: Banuri, Tariq/Schor, Juliet B. (Hrsg.): Financial Openness and National Autonomy, Oxford.
- Zolberg, Aristide R./Suhrke, Astri/Aguayo, Sergio* 1989: Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World, Oxford.
- Zürn, Michael* 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Denationalisierung und Globalisierung als Chance, Frankfurt am Main.
- Zürn, Michael* 1999: The State in the Post-National Constellation – Societal Denationalization and Multi-Level Governance, ARENA Working Paper, Oslo.
- Zürn, Michael/Lange, Niels* 1999: Regionalism in the Age of Globalization, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, InIIS Working Paper 16-99, Bremen.